This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

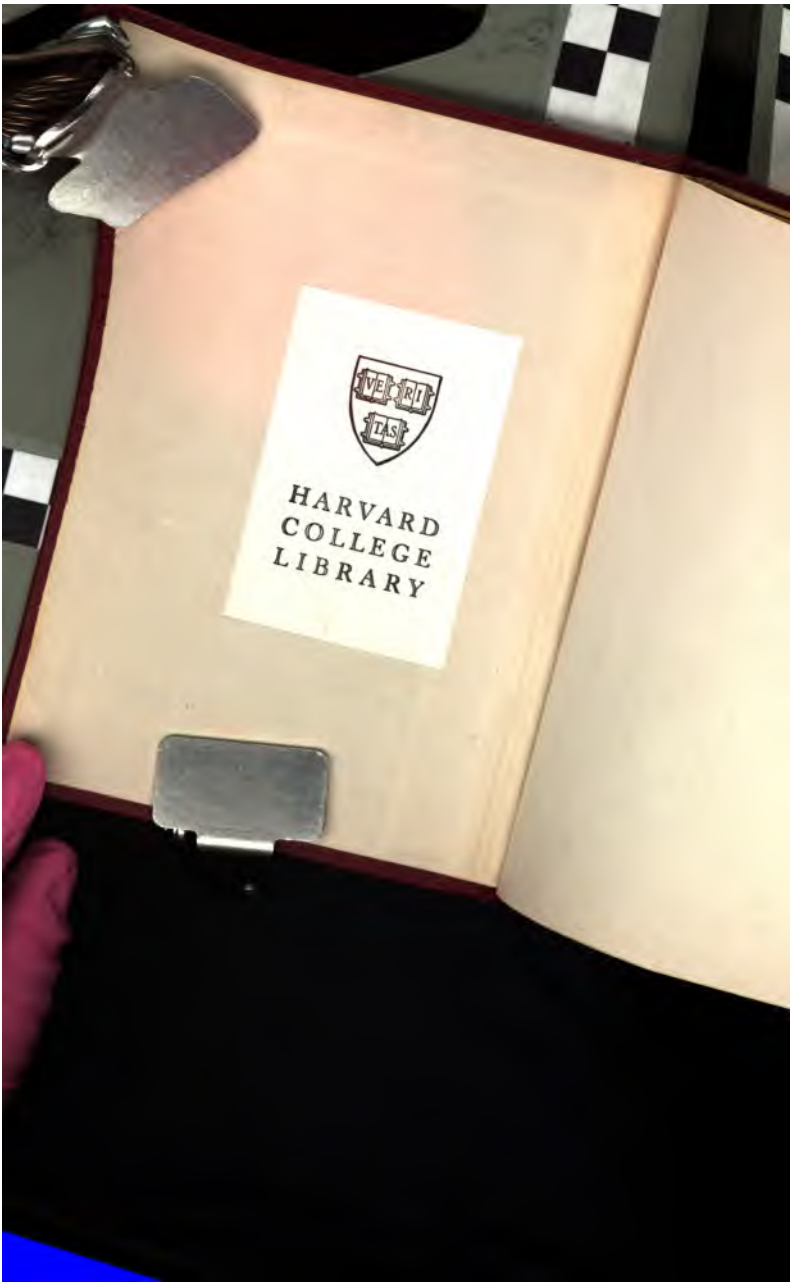
+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

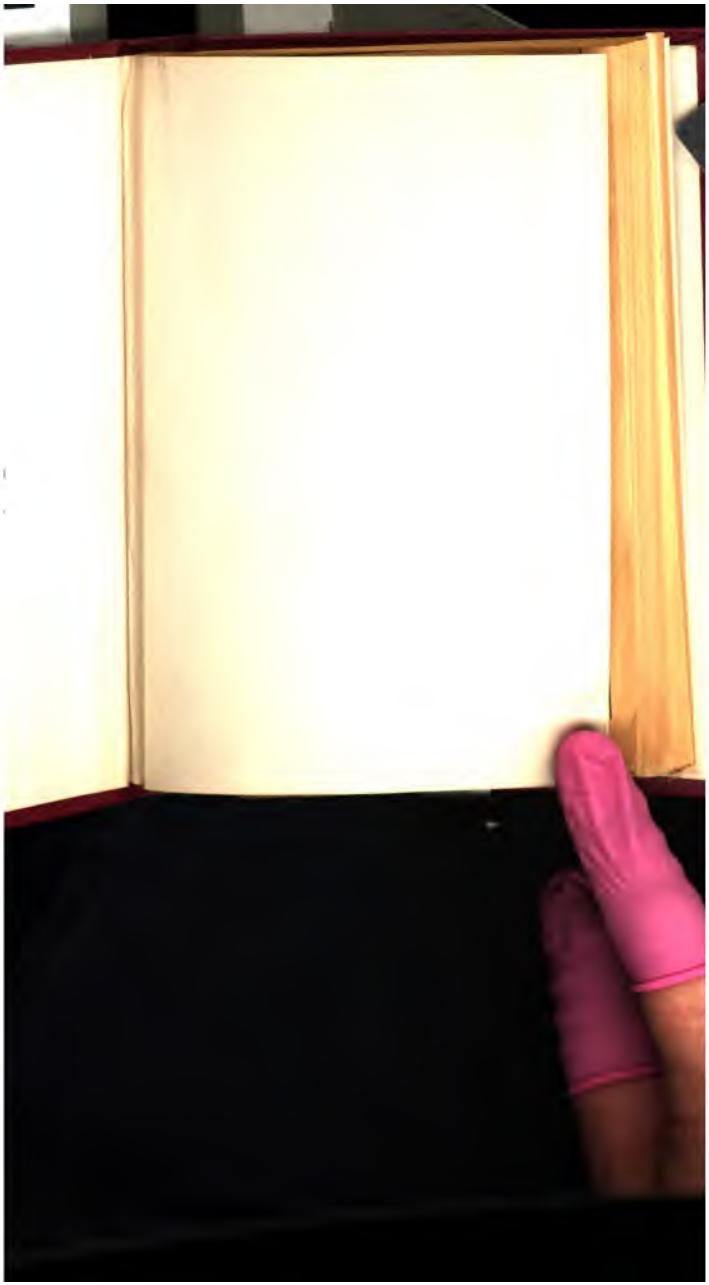
+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

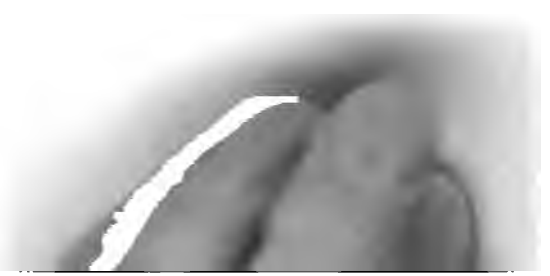
Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`


VE
RI
TAS
HARVARD
COLLEGE
LIBRARY



HARVARD
COLLEGE
LIBRARY



Ital 86.1

MODIFICAZIONI
ALLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

LETTERA

DELL'

AVV. LUIGI GATTI

all'Egregio signor Commendatore

CARLO ASTENGO

ISPETTORE CENTRALE

DIRETTORE CAPO DI DIVISIONE

AL MINISTERO DELL'INTERNO

ALESSANDRIA
Tipografia e Libreria P. Ragazzone.

1881.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
THE GIFT OF
H. NELSON GAY
1931

MICROFILMED
AT HARVARD

Il commendatore Carlo Astengo, al quale ho indirizzato il mio lavoro e a cui ho creduto d'inviare il manoscritto prima di darlo alle stampe, me lo rinviò accompagnato dalla seguente lettera che pubblico, dichiarando che gli encomii in essa contenuti io ritengo piuttosto effetto di amicizia e di benevolenza che di merito che io senta esistere realmente in me.

Roma, 25 Gennaio 1881.

Carissimo GATTI,

Vi sono molto grato del gentile pensiero che vi ha mosso di dedicare a me il vostro lavoro.

Quantunque occupatissimo l'ho letto con molta attenzione e trovai che è un lavoro

assai ben fatto e che dimostra una profonda conoscenza della nostra Legge comunale e provinciale e buoni e coscienziosi studi.

Vorrei che coloro che ebbero più fortuna di Voi fossero in grado di fare un lavoro così interessante e così profondo!

Intanto Voi, che io ho sempre conosciuto e stimato come funzionario distinto ed anche come uomo di spirito, fate egregiamente a combattere con queste operose battaglie della penna la fortuna che vi ha così immeritamente colpito. Se vi mancò qualche cosa nella vostra carriera non vi fece mai, nè vi fa difetto la stima e il conforto degli uomini che conoscono il vostro ingegno, la vostra coltura e i distinti vostri servizi.

Un'affettuosa stretta di mano dal sempre

Vostro affezionatissimo
CARLO ASTENGO.

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

Egregio Commendatore ed amico carissimo,

Parecchie considerazioni mi mossero a indirizzare a voi questa mia lettera: innanzi tutto la nostra vecchia amicizia e l'antico accordo nella collaborazione di giornali amministrativi, turbato solamente da quel proverbiale *tiretto* nel quale, secondo voi, io condannava a dormire il sonno eterno dei giusti le prove di stampa che bisognava portare l'indomani alla tipografia; poi la forma più libera e spigliata che assume una lettera diretta a conoscenze vecchie di cui si sanno le tendenze e il carattere; ma più di tutto la fama che vi siete

meritamente acquistata nelle cose di pubblica amministrazione, e sulla quale il pubblico intelligente si è formato questo concetto: parco di teorie, repugnante dalle grandi frasi voi, facendo un lavoro essenzialmente pratico, e mettendovi alla portata della intelligenza di tutti coloro che hanno bisogno di conoscere bene e di applicare la legge, giovate alla retta e regolare amministrazione dello Stato, della Provincia e del Comune meglio assai di tutte le astruse teorie nuove e vecchie di cui escono rimpinzi libri, effemeridi e gazzette. E questo sciupio di lavoro teorico abbonda adesso in Italia, parca soverchiamente di studi pratici, forse per quel funesto chiacchierio retorico di cui ci saturarono le scuole e che ora solamente incomincia a far posto a qualche cosa di più serio e di più utile.

— 7 —

Non ultima considerazione che mi spinse a dedicarvi questo mio umile lavoro si è che in gran parte io lo devo allo studio accurato e coscienzioso che faccio degli ottimi libri che voi andate mano mano pubblicando sulla pubblica amministrazione, e principalmente di quella utilissima effemeride bimensile che, sotto il titolo di *Manuale degli Amministratori Comunali e Provinciali e delle Opere Pie*, ha tanta e così salutare influenza sul retto andamento delle amministrazioni pubbliche e che dovrebbe essere il *vade mecum* di tutti coloro che ne fanno parte.

Intanto a che cosa si riesce con questa smania di astrazioni alla quale ho accennato disopra? A ingarbugliare il sereno lavoro della amministrazione; a dimenticare il quadro per la cornice; a dar di cozzo, ad ogni piè sospinto, in dotti

chiaccheroni e in cattivi amministratori.

Queste idee e altre simili si affollavano alla mia mente nel leggere ch'io feci, qualche tempo fa, un elaborato articolo amministrativo sopra uno dei più accreditati periodici della Capitale, a proposito di provvedimenti presi dalla Deputazione provinciale di Napoli, nel quale, fra il miraggio di concetti amministrativi teoricamente inappuntabili, si finiva, all'atto pratico, collo affidare al Consiglio comunale, e non alla Deputazione provinciale, il giudizio in prima istanza sui ricorsi in materia di liste elettorali amministrative, foggiando così una giurisprudenza di nuovo stampo; e più ancora nello esaminare attentamente, giacchè i miei giudizii non uso formarmeli alla leggera, ma con una lettura attenta ed uno studio

leale ed onesto di ciò che leggo, un opuscolo licenziato, non ha molto, alla stampa da un pubblico funzionario, col titolo: *Della Riforma della Legge Comunale e Provinciale*, in cui, con una lingua ed uno stile poco felici, si divaga in teorie ed in proposte di diritto costituendo, senza fermarsi un poco sulle irregolarità e sulle contraddizioni che caratterizzano la nostra legge comunale e provinciale.

È mio intendimento esporre in modo conciso e il più chiaro che mi sarà possibile, alcune considerazioni pratiche intorno alla riforma che si medita della legge comunale e provinciale in vigore, limitando particolarmente il mio lavoro ad un esame accurato delle disposizioni che potrebbero essere tolte o modificate, di quelle altre che sono in urto

con altre disposizioni della stessa legge e del Regolamento per la sua esecuzione; e finalmente di quelle che potrebbero trovar sede nella nuova legge e che difettano in quella che si vuole emendare.

E innanzi tutto provvedimento utilissimo, secondo me, e che torrebbe di mezzo parecchi inconvenienti, sarebbe quello di non procedere più per via di rappezzature, come si è fatto fin qui, alle modificazioni della legge, ma di riunire in un solo insieme tutta la materia che la riguarda e che è ora regolata con provvedimenti speciali e separati, facendo corrispondere a questa legge il relativo Regolamento ritoccato nelle parti che contraddicono alle disposizioni della legge, o ai pronunziati della giurisprudenza; e queste contrad-

dizioni sono parecchie, come vedremo, nell'attuale Regolamento.

Con ciò si farebbe cosa utile e comoda a tutti coloro cui direttamente o indirettamente interessano le disposizioni della legge: e in primo luogo agli amministratori e ai funzionari dello Stato, della Provincia e del Comune che, dovendo curare la esatta osservanza e l'applicazione della legge, è conveniente che possano abbracciarla tutta in un colpo d'occhio, e non siano distratti da queste rappezzature, con pericolo che così passino inavvertite ed inosservate le sue disposizioni; in secondo luogo agli amministrati ai quali, per mancò di esperienza amministrativa e di pratica burocratica, è giusto che non si dia a dipannare una matassa arruffata, ed abbiano invece sotto mano, per poterla, occorrendo, consultare nel

loro interesse, una raccolta completa e riunita di disposizioni.

E v'ha pure un'altra classe di persone a cui tornerebbe assai giovevole questo sistema, cioè a quegli impiegati governativi i quali sulla bilancia della Sapienza non sono dichiarati di giusto peso, se prima non hanno data prova di possedere una grossa parte dello scibile umano davanti quattro o cinque probi e saputi uomini, quando non siano nervosi, o pedanti. Finchè sta fermo il sistema degli esami di concorso, sistema che lo spiritoso scrittore francese H. Taine chiama *fabbrica di asini sapienti* (1), si circondi almeno questo sistema di garanzie che assicurino anche materialmente, direi quasi, i candidati.

(1) . . . l'institution des concours qui hébètent beaucoup de bons esprits et fabriquent une multitude d'ânes savans.
(Dal *Journal des Débats* 3 marzo 1859.)

Rammento a voi una storia ingrata del 1873. Ricorderete quel povero amico nostro che, timido per natura e spaurito degli esami di promozione che allora si indissero, e malaticcio per soprassello, volle tuttavia presentarsi alla prova, malgrado il consiglio dei medici, e non fu promosso, per avere inavvertentemente applicato un articolo chiaro e lampante e che ancora adesso fa bella mostra di sè nel Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, col quale articolo si attribuisce alla Deputazione provinciale la facoltà di dichiarare la decadenza dei consiglieri comunali. Nè gli valsero presso quei pedanti senza cuore gli esami di ammessione subiti a pieni voti, quelli stessi orali di promozione superati con un numero di voti superiore a quello ottenuto da tutti gli altri con-

correnti, i lunghi anni di servizio onorato, gli importanti e delicati uffici affidatigli, la stima e la considerazione dei superiori e dei colleghi. Esso, voi lo sapete, si trova ancora adesso agli ultimi gradini dell'amministrazione, mentre coprono posti elevati alcuni degli asini sapienti del Taine, i quali devono la loro fortuna alla loro impronta audacia, quando non lo sia a scassinamento di cassetti prefettizi, o a doni piovuti loro miracolosamente dal Paracleto, qualche giorno prima degli esami, come chiarirò, se Dio mi assiste, fra qualche tempo.

Per rientrare in carreggiata è da avvertire intanto che le contraddizioni, le superfluità e i controsensi della legge comunale e provinciale, che passerò mano mano in rassegna, trovano due circostanze attenuanti che stanno, se

non a legittimarle, a spiegarle almeno: la prima, che questa legge uscì nell'epoca travagliata e poco tranquilla dei Pieni Poteri; la seconda che essa è una incomposta traduzione della legge belga del 1859, per cui e nella sostanza e nella forma risente alquanto della sua origine.

E la legge incomincia con un articolo che è alquanto scorretto. Come nel Regno non vi ha una sola circoscrizione amministrativa, ma ve ne sono altre, cioè la giudiziaria, la militare e l'ecclesiastica, che non sono punto divise, come è la circoscrizione amministrativa, in provincie, circondari, mandamenti e comuni, così pare più regolare e corretto che l'articolo primo suoni così: *Il Regno amministrativamente si divide in Provincie, Circondari, Mandamenti e Comuni.*

Sulla utilità della conservazione dei Consiglieri di Prefettura e delle Sotto Prefetture di cui è cenno nei successivi articoli, si possono in teoria addurre mille argomenti favorevoli; e per non fare cosa inutile, non mi fermerò su tale quistione che è un po' grossa, ed esce fuori del compito che mi sono proposto: faccio voti solamente che le lunghissime lezioni dell'esperienza unite a considerazioni economiche insegnino pure qualche cosa a tutti, ma principalmente a coloro che hanno per principale istituto di dare un retto e logico indirizzo alla cosa pubblica.

Gli articoli 8 e 110 stabiliscono il principio della garanzia da cui sono coperti i Prefetti, i Sottoprefetti e i Sindaci. È razionale, è necessaria questa grave eccezione al diritto comune? Si dice che la garanzia è una necessità

per mantenere e tutelare la indipendenza dell'autorità amministrativa da quella giudiziaria, sottraendola ai suoi possibili abusi; ma si tace da questi paurosi teorici l'altro sconcio, forse più grave del primo, che cioè la superiore autorità amministrativa, per proteggere i suoi dipendenti, può essere tratta a negare di prosciogliere dalla garanzia un funzionario colpevole. La evoluzione storica per cui, di fronte al principio di autorità, venne ad assodarsi in alcune parti del continente il principio di libertà, ci offre attrattive non troppo lusinghiere a questo riguardo. Dovunque abbiamo visto una tendenza irresistibile del Potere esecutivo a trasmodare. In un regime di sincera libertà devono scomparire tutti i privilegi, e il cittadino, non nel beneplacito governativo, ma nella legge deve trovare la

tutela de' suoi diritti. Nel Regno Unito dove la libertà non è solo un diritto, ma un sentimento pubblico, non si capirebbe questo privilegio che non è sancito in alcuna delle sue leggi, o delle sue consuetudini. Ma in quella razza meglio organizzata della nostra prevale il principio di libertà, mentre presso di noi, popoli di razza latina, la lunga e non ancora dimenticata tradizione dell'Impero e del Papato (1) ha connaturato, direi quasi, il principio di autorità, che si rivela tuttavia e nelle leggi e nella giurisprudenza. Nè d'altronde i pericoli che si potevano temere una volta dall'autorità giudiziaria, i cui giu-

(1) Coloro che non prestano fede ai decessi se non dietro attestazione formale del necroscopo, si meraviglieranno che io ponga già tra le tradizioni il Papato. Ma cogli sbrendoli che esso ha lasciati in Inghilterra, in Germania. in Isvizzera, e adesso un po' dappertutto, il Papato, secondo me, è ridotto ad una tradizione.

dicati avevano la sola garanzia della probità dei giudici, sono possibili adesso che i giudizii hanno la grande ed efficacissima garanzia della pubblicità, per cui alla abolizione di questo privilegio non terrebbe dietro alcun inconveniente, nè ombra mai di sospetto verrebbe ad oscurare la indipendenza e la integrità dei magistrati italiani.

Sull'art. 10 occorrono due osservazioni. Nella legge precedente, allo stesso art. 10, si dava una definizione, benchè imperfetta, del Comune dicendosi che *il Comune è corpo morale avente una propria amministrazione determinata dalla legge.* È singolare che la legge nuova, che pure all'art. 152 ha data una definizione propria della Provincia dicendola: « *Corpo morale che ha la facoltà di possedere ed un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi* »

siasi astenuta dal fare lo stesso riguardo al Comune. Certo è ufficio della legge il dar norme e direzioni e non definizioni; ma giacchè si è fatta una eccezione per la Provincia, non si doveva lasciare indefinito il Comune, che è il perno sul quale si aggira tutta l'amministrazione dello Stato.

« Il Comune, osservava giustamente l'illustre Carlo Farini nel discorso con cui nel 1860 inaugurava i lavori della Commissione straordinaria istituita presso il Consiglio di Stato intorno all'ordinamento amministrativo, il Comune « è la prima base dei liberi ordini. In « esso si manifesta più vivamente il « nativo genio delle popolazioni; esso « provvede e soddisfa ai più sostanziali « interessi, educa all'esercizio di tutti i « diritti; perciò fu tanta parte della « nostra civiltà, conservando le nazio-

« nali tradizioni e resistendo alle male « signorie nostrane e straniere che tra- « vagliarono sì gran parte d'Italia (1). »

La seconda osservazione riguarda una omessione a cui si dovrebbe rimediare colla legge nuova. L'art. 10 dice che ogni Comune ha un Consiglio comunale ed una Giunta municipale senza far cenno del Sindaco che ha pure nell'amministrazione comunale attribuzioni proprie e speciali e che costituisce la

(1) Mi pare così importante che si abbia un concetto esatto del Comune che non mi sembra inutile una nota illustrativa:

È il lavoro libero che ha costituiti primamente i Comuni; e questa è la ragione della superiorità delle nazioni moderne sulle antiche.

Il Comune è il centro entro cui, nell'età di mezzo, crescono in numero, in potenza e in libertà gli emancipati del lavoro, in guisa da divenire, dovunque poterono collegare i loro interessi con quelli delle Dinastie regnanti, il nerbo di potenti Stati. Dai Comuni istituiti secondo i principii cristiani, emerge pel lavoro e si svolge quel terzo stato che prende più tardi gran parte nel governo delle nazioni.

terza forza che dà la spinta e l'indirizzo all'ordinato e regolare movimento comunale.

Gli articoli 13, 14, 15 e 16 sono intieramente nuovi nella legge 20 marzo 1865. La precedente legge 23 ottobre 1859 non ne faceva cenno. Con essi vengono attribuite al Potere esecutivo competenze che appartengono al legislativo. Se questa poteva parere una necessità nel 1865 e negli anni imme-

I Comuni sorgono nel mezzodì dell'Europa sopra i resti degli antichi municipi romani e per lo più all'ombra delle Cattedrali che, per via dell'asilo, attirano di buon'ora attorno a sè una energica popolazione di rifuggiti.

Nel nord, dove non sono resti di municipi romani, i Comuni crescono egualmente intorno agli Episcopii ed alle corporazioni religiose, le quali allora si fanno quasi dappertutto iniziatrici di corporazioni civili analoghe alle loro. Laonde tanto nel mezzodì quanto nel nord i Comuni si ordinano primitivamente sul tipo che loro offre la Chiesa.

Ma la influenza che allora la Chiesa esercitava sui Comuni si spiega dal fatto che i Comuni tro-

diatamente successivi, in cui la circoscrizione amministrativa non era ancora assodata, nè le lungaggini del procedimento legislativo consentivano che si provvedesse colla necessaria speditezza ai casi che allora frequentemente occorrevano di nuove circoscrizioni, o di modificazioni di antiche, questa delegazione mantenuta anche adesso al Potere esecutivo sembra che non risponda più ad alcuna necessità, giacchè, in fatto di

vavano in essa una potestà non nemica alle loro libertà e pronta a difenderli sia contro la feudalità che li opprimeva, sia contro i principi quando facevano causa comune colla feudalità. Chi legge gli statuti primordiali di alcuni tra i principali Comuni di Europa, ed esamina il loro organamento amministrativo e il modo con cui sono ordinati in compagnie ed in corporazioni di arti, mestieri, ecc., riconosce agevolmente un tipo generale e quasi uniforme loro dato dalla Chiesa, la quale d'altronde era allora sola in grado di farlo.

Ma qui succede un fenomeno storico tratteggiato maestrevolmente da Giambattista Vico, e che si era osservato già nella Roma antica. Come in

circoscrizione amministrativa, si può dire che si è compiuto oramai quello che era da compiersi, e ai pochi casi che avessero ancora a verificarsi potrebbesi provvedere direttamente con leggi speciali senza bisogno di ulteriori delegazioni. È assioma di diritto costituzionale la necessità della separazione assoluta e sincera dei poteri, tanto più che, come abbiamo già osservato, il potere esecutivo ha tendenza spiccatis-

Roma la plebe sorta e cresciuta sopratutto per l'asilo, e raccozzata di elementi e di tradizioni religiose e civili diverse, intese spiccatamente a far prevalere nell'ordine giuridico non i principii religiosi, ma i principii razionali del diritto delle genti, così i Comuni dell'età di mezzo, sorti particolarmente per opera della Chiesa e da essa protetti, seguono quasi inconsapevoli la stessa via e sono essenzialmente laici, come lo provano le lettere e la coltura generale di quell'età.

Ma la importanza dei Comuni in questo periodo si appalesa nella parte che essi vengono a prendere nel governo degli Stati. Prima il servizio militare del feudo, od il servizio ecclesiastico del benefizio davano solo il diritto a sedere in Parlamento,

sima a trasmodare. Nè si dica che, a mantenere salvo il principio, provvede l'art. 250 della legge, giacchè questo articolo, oltrecchè richiede la ripetizione di una legge ad ogni quinquennio, accenna alla preoccupazione del legislatore e viene a dar ragione a noi intorno alla necessità, o almeno alla somma convenienza che i poteri dello Stato stiano ristretti entro i limiti della propria competenza, nè usurpino diretta-

composto perciò in generale di baroni e di vescovi. Ma in quell'epoca i Comuni cominciano ad esservi rappresentati, non in ragione di servizi analoghi a quelli dei vescovi e dei baroni, ma in ragione del contributo che possono essere chiamati a consentire in favore del Principe, o della cosa pubblica. Il consenso al contributo e l'avvenimento dei Comuni che sono i primi contribuenti nelle assemblee politiche, accennano alla rivoluzione grandissima per cui sullo scorcio del passato secolo si instaurò nelle sue vere condizioni il reggimento rappresentativo, che non è in definitiva che il governo dei contribuenti.

Coi progressi economici ed in ragione dei bisogni della Corona cresceva l'importanza dei Co-

mente, od indirettamente attribuzioni che loro non appartengono.

Che se vuolsi mantenuto tuttavia il disposto di quegli articoli, si badi almeno ad emendarne la forma arruffatissima. I casi in cui può aver luogo la riunione volontaria o forzata di due o più Comuni in un solo, quelli in cui una frazione di Comune può essere eretta in Comune distinto, od aggregata ad altro Comune bisogna pescarli

muni. e quindi in molti Stati si manifesta una tendenza delle classi privilegiate a cercare i benefizi dell'associazione e delle libertà comunali. A questo riguardo le nazioni moderne differiscono dalle antiche, giacchè se nell'antichità greca e romana la plebe mira ad acquistare il diritto dei patrizi, il patriziato non inclina all'acquisto dei diritti della plebe; nel medio evo invece, per l'istituzione comunale, noi veggiamo bensì le classi popolari aspirare agli onori e ai diritti delle classi nobili; ma veggiamo pur queste cercare spesso i vantaggi degli istituti e delle libertà comunali e farsi popolo, e stabilire con ciò fra le diverse parti della nazione quei legami di simpatia che si osservano, ad esempio, in Inghilterra, dove il

in un pelago confuso e disordinato di parole, mentre sarebbe pure agevole lo indicare chiaramente ed ordinatamente le circostanze e le condizioni con cui queste mutazioni possono aver luogo.

Sulla materia elettorale che forma la parte principale della legge è da avvertire innanzi tutto che, se sono chiari ed inappuntabili i principii che la informano, essendone esclusa in modo

privilegio aristocratico non è più proprio oramai che delle persone che hanno seggio ereditario in Parlamento e dove, come abbiamo già osservato, l'amore per la libertà è un sentimento universale.

Questo movimento ascendente e discendente è una condizione della vita sociale nelle nazioni moderne. Il signor di Tocqueville ha detto giustamente che dovunque, come negli ultimi secoli in Ispagna e in Francia, la nobiltà si è rifiutata di farsi popolo, l'antagonismo è stato lungo e funesto, per cui il patriziato si rovinò senza che le plebi se ne avvantaggiassero.

Nella età di mezzo fu grande la influenza che, per le loro ricchezze e per l'energia dei loro abitanti, esercitarono i Comuni in ogni ordine di

assoluto la ingerenza governativa, e trovando in essi sicura garanzia la libertà e la indipendenza dei cittadini, lascia alquanto a desiderare l'ordinamento materiale delle sue disposizioni che sono contenute nel capo IIº del Titolo Iº. Così, mentre sono agglomerate e confuse tutte in un solo capo, sarebbe più conveniente assai e più logico che in sedi e in categorie distinte si trattasse separatamente delle disposi-

cose; ma essi tardi solamente acquistano i diritti che pareggiano le loro assemblee a quelle dei nobili e del clero i quali, disdegnando di sedere coi rappresentanti dei contribuenti, si tenevano, salvo in Inghilterra, quasi dappertutto lontani e separati dalle assemblee popolari; ma i rappresentanti dei Comuni avevano nel voto che loro si chiedeva, l'arma che doveva assicurare alle Camere elettive quella parte sì grande che sono venute poi esercitando a nome di tutta la nazione ed a scapito della nobiltà e del clero privilegiati.

Le strettezze in cui si trovano i principi ed i pericoli che corrono ogniqualvolta sono costretti a ricorrere ai signori feudali e al clero fanno sì che essi si gettino nelle braccia dell'elemento co-

zioni che riguardano la compilazione, la revisione e l'approvazione delle liste, e di quelle che si riferiscono alle elezioni propriamente dette, essendo una materia e l'altra regolata con norme diverse.

Così pure avvertirono giustamente taluni una lacuna nella legge là dove essa non prescrive una nuova pubblicazione della lista dopo le operazioni eseguite dalla Deputazione provinciale.

munale, da cui nulla hanno a temere, attesa la solidarietà che esiste tra gli interessi veri della Corona e quelli delle classi popolari. Non è quindi meraviglia se noi veggiamo dappertutto crescere allora in potenza le assemblee dei Comuni.

L'età di mezzo fu un periodo di energia in tutti gli ordini degli Stati; fu un periodo di affrancamento politico, morale e intellettuale a cui danno spinta gli incrementi della vita comunale. In questi tempi crescono vigorose ed ordinate sul tipo del Comune le celebri Università di Bologna, di Parigi e di Oxford, vere sedi di scienza laicale, che sono per l'affrancamento intellettuale e morale ciò che furono i Comuni per l'affrancamento economico e civile. Tanto gli uni quanto le altre

Questa lacuna dovrebbe scomparire nella legge emendata, giacchè, essendo fatta facoltà agli interessati di provvedersi contro le decisioni della Deputazione presso l'autorità giudiziaria, par logico che essi debbano avere direttamente conoscenza di queste decisioni.

Un egregio scrittore di cose amministrative rilevò con ragione un deplorevole disordine nella parte della legge che riguarda il procedimento per le

hanno contribuito allora il più efficacemente alla emancipazione delle nazioni o allo stabilimento delle pubbliche libertà.

Nel medio evo si fecondarono i semi che l'Impero Romano, senza valere a distrurre, aveva coperti e resi infecondi sotto le sue rovine. Allo svolgimento delle pubbliche libertà comunali contribuì, o direttamente o indirettamente, la pleiade di uomini illustri che allora comparvero nel mondo ed operarono, Gregorio VII, Alessandro III, Innocenzo III, Guglielmo il Conquistatore, Ludovico Filippo Augusto, Rodolfo di Ausburgo, Anselmo, Bernardo. Abelardo, Pier Lombardo, Bonaventura e quel sommo Tommaso d'Aquino, che la speculazione filosofica portò sì alto e che pubblicamente

elezioni propriamente dette, giacchè trovansi confuse insieme disposizioni che riguardano le formalità del procedimento delle elezioni e disposizioni contenenti i principii generali intorno all'esercizio del diritto elettorale. A torre di mezzo questo disordine, dovrebbero nella nuova legge essere collocate in posto distinto e in ordine logico le varie disposizioni che riguardano le semplici formalità del procedimento elettorale e i principii che informano la legge.

ricordato ed onorato dal compianto filosofo Giuseppe Ferrari nelle conferenze domenicali che nel 1876 teneva alla Università di Roma, è ora tenuto in nessun conto, o spregiato da alcuni nani letterati o politici, solamente perchè il pontefice Leone XIII, il quale, se ne pensi quel che si vuole, finirà dove ha incominciato Pio IX, tenta di rimetterne in onore la memoria.

Intanto a completare i benefizi che, colla creazione dei Comuni, il medio evo ha recato al mondo, alcuni poveri operai trovano i caratteri tipografici; un viaggiatore arreca all'Italia la bussola; un monaco trova la polvere da cannone, e un nostro compaesano, deriso dai suoi contemporanei, offre un nuovo mondo ad Isabella la Catto-

Una contraddizione sostanziale esiste tra gli articoli 65 della legge e 33 del Regolamento per la sua esecuzione, giacchè, mentre il primo impone l'immediata proclamazione del risultato dello scrutinio da farsi dall'Ufficio elettorale, col secondo articolo sono date a questo Ufficio importanti facoltà di esame intorno al merito intrinseco della votazione. E noi non neghiamo punto la convenienza di queste attribuzioni date all'Ufficio, avvertiamo soltanto che una disposizione regolamentare, se può spiegare meglio la legge, non può mai arrecare alla medesima modificazioni sostanziali. A questo inconveniente potrebbe essere posto rimedio nella nuova

lica, e col mondo la chiave di tesori che nelle mani del nipote di lei devono più tardi riuscire funesti a tutte le franchigie che il medio evo aveva originate.

legge, fondendo in un'unica disposizione di legge le prescrizioni dei due articoli suaccennati.

Gli articoli 69 e 70 della legge avrebbero trovata sede più opportuna immediatamente dopo l'art. 65, in cui si accennano le norme e le formalità dello scrutinio. A quest'altro disordine di collocazione dovrebbe provvedere la nuova legge.

L'art. 72 si occupa di due oggetti distinti e che dovrebbero far parte di due distinti articoli. Nei due primi paragrafi la legge accenna ai casi in cui uno di due congiunti in grado vietato dalla legge e chiamati contemporaneamente a far parte dello stesso Consiglio debba esserne escluso. Gli altri tre paragrafi che non si trovavano nella legge del 1859, determinano le frazioni che devono essere rappresentate da co-

lui che è stato eletto simultaneamente in due o più di esse. Si scorge chiaramente che non vi è alcuna ragione di analogia tra questi due oggetti così dissimili, e che quindi non sembra fuori di luogo la nostra proposta.

Un'altra osservazione vogliamo fare intorno all'ultimo paragrafo dello stesso articolo, in cui è detto che nelle frazioni rimaste vacanti s' intenderanno eletti coloro che ottennero successivamente più voti. Dato il caso che questi maggiori voti costituissero una debole maggioranza, si potrebbe la elezione dire la vera espressione della volontà degli elettori? E non sarebbe meglio, ad evitare questa possibilissima eventualità, il prescrivere una nuova elezione per ogni frazione rimasta vacante?

E che questo concetto sia anche entrato nella mente del Ministero, lo di-

mostra la circolare 26 agosto 1880, nº 15902-2 la quale risolve in senso negativo il dubbio che ha fatto sorgere l'articolo 159 della legge, se cioè nel caso che in un mandamento venga a mancare il Consigliere provinciale, in conseguenza della sua opzione per un altro mandamento che lo abbia contemporaneamente eletto, sia applicabile l'art. 72 della legge stessa, e quindi debba proclamarsi eletto chi riportò successivamente maggior numero di voti, e conchiude la circolare doversi invece in questo caso procedere a nuova elezione.

Il Ministero, in un punto discutibile di competenza, volle togliere da una parte sola una incongruenza e, diciamolo pure, una assurdità che esso vedeva in due parti, giacchè le ragioni che esso adduce per introdurre questa sana giu-

risprudenza riguardo ai consiglieri provinciali, sono le medesime che sostanzialmente si potrebbero addurre rispetto ai consiglieri comunali; e l'argomento tratto dall'articolo 72, che esso cioè costituisce *una eccezione al principio generale che non può estendersi al caso non contemplato*, ci pare un argomento tirato su a denti stretti, tanto per non confessare, da una parte, una assurdità che si vedeva nella legge, e dall' altra, la impossibilità di recarvi rimedio con un provvedimento del Potere esecutivo. E questo rimedio che noi invochiamo anche per l'articolo 72 sarà possibile in occasione della discussione della nuova legge.

Un'altra lacuna della legge é quella che si riscontra all'articolo 75 il quale non prescrive termine alcuno entro il quale debbansi produrre i ricorsi innanzi

al Consiglio Comunale. Importando assai che sia presto e con sicurezza definita la sorte delle elezioni sarebbe opera assai provvida se la nuova legge colmasse questa lacuna.

Queste poche cose abbiamo ad osservare intorno alla materia che riguarda le elezioni amministrative comunali; ma non possiamo chiudere questa parte senza manifestare il nostro avviso intorno al diritto di voto che si vuole accordare alle donne.

Vi hanno dei dottrinarismi così spinti che farebbero dubitare della eccellenza della ragione umana; e adesso si vuole affidare ai Parlamenti l'incarico di mutare le leggi della natura; ma se, come dicono gli inglesi, il Parlamento può tutto, eccetto che cambiare un uomo in una donna, anche il nostro potrà fare ogni cosa, eccettuato il miracolo

di cambiare una donna in un uomo. Il posto della donna è fra le pareti domestiche e non a Palazzo. Il suo genio, dice Lamartine, è riposto nel suo cuore, e quindi le sue opere sono e devono essere essenzialmente opere di amore, e non calcoli e ginnastiche difficili di mente. E dove andrebbe la serietà e la indipendenza del voto? La donna occupata da cure domestiche, o si asterrebbe dal voto, o lo darebbe al primo venuto, la moglie al marito, la sorella al fratello, l'amante all'amato anche indegni. La donna deve fare dei buoni e robusti figliuoli alla patria, non dei consiglieri e deputati. Quando la donna eziandio sarà doventata chiaccherina, partigiana, nervosa, come lo siamo noi, allora saremo costretti noi medesimi ad attendere alle minute faccende domestiche e a fare le calzette.

Le gioie coniugali, le carezze materne saranno turbate dallo scrutinio di lista e dalla costituzione dell'ufficio elettorale, e si annebbierà nella nostra mente e nel nostro cuore la cara e santa imagine, il tipo sublime che della donna ci hanno lasciato gli storici, i poeti ed anche le Sacre Carte. Quando le Edmenegarde andranno a votare noi non piangeremo più sulle tragiche vicende cantate da Prati; non ci accenderemo più di quell'amore, di quello sdegno, di quei sacri entusiasmi dei quali c'investe Tacito quando ci fa assistere, in mezzo ad una folla plaudente ed in lagrime, allo sbarco di Agrippina a Brindisi, colle ceneri dell'assassinato Germanico, e coi due figliuoli Druso e Caligola, (1) buona madre e buona moglie, unica

(1) Tacito. Annali. Libro III n. 1.

fra le altre dissolute del suo nome. Cristo che disputa coi dottori nel Tempio è una figura sublime; ma il posto della Vergine e delle altre donne è a' piè della Croce e presso il Sepolcro. Il genio della donna è riposto nel suo cuore; e noi abbiamo fiducia che i nostri legislatori non si daranno l'inutile fastidio di fabbricare sull' arena.

Sull' articolo 78 che accorda al Prefetto la facoltà di ordinare riunioni straordinarie dei consigli comunali si osserva da taluni che si provvederebbe meglio a questa bisogna se, negli intervalli che corrono tra le due sessioni ordinarie, si autorizzassero per legge i consigli comunali a riunirsi periodicamente per la breve durata di qualche giorno, e si cita in proposito la legge amministrativa napoletana del 12 dicembre 1816 la quale autorizzava la

riunione di diritto dei consigli nella prima domenica di ciascun mese per l'intiero corso dell'anno, oltre alle riunioni straordinarie che potevano essere convocate dal Sindaco e dall' autorità governativa.

Le disposizioni dell'articolo 82 dovrebbero trovar posto in un articolo della nuova legge un po' più chiaramente compilato, giacchè così intricata e vaga ne è la forma che, a chiarir bene questo articolo, ci volle l'aiuto più volte invocato della giurisprudenza.

I tre ultimi paragrafi di questo articolo non esistevano nella legge precedente. Ora se sui due primi nulla c' è a ridire, essendo essi conformi alla materia che si tratta nell'articolo, il terzo, siccome assolutamente estraneo alla materia medesima, dovrebbe costituire nella nuova legge un articolo a parte.

L'alinea del N° 2 dell'articolo 87 stabilisce che la nomina del Segretario comunale non può aver luogo fuorchè colle condizioni da stabilirsi con regolamento approvato con decreto reale; e fra le condizioni indicate dall'art. 18 del Regolamento 8 giugno 1865 per l'esecuzione della legge e che riguardano puramente e semplicemente la maggiore età, la nessuna contabilità penale e la patente d'idoneità riportata in seguito ad esami, non ve n'ha alcuna che faccia obbligo al candidato che si presenta agli esami di dar prova di studi anche elementari preventivamente fatti; sicchè chiunque digiuno anche delle prime nozioni di storia, di lettere e del meccanismo amministrativo può presentarsi alla prova. Nè si dica che costui non sarà dichiarato idoneo. L'audacia propria e l'in-

fluenza di persone a cui nulla oramai sa resistere e la cui volontà par diventata legge per tutti possono ben fare questi ed altri miracoli, nè è raro e nuovo il caso che un ciuco tramutato in Segretario comunale vada a scombussolare l'amministrazione di un povero Comune.

A questo riguardo, e sullo spadroneggiamento di taluni in cose nelle quali non tocca ad essi la responsabilità, avrei due o tre casi piacevolissimi da raccontare, ma lo farò quando sarà venuta la volta anche di quelli brutti ed incredibili ai quali ho accennato a pag. 13 di questo scritto. Ad assicurare le amministrazioni comunali da questi possibili pericoli sarebbe bene che fra le condizioni imposte agli aspiranti alla patente di Segretario comunale si ponesse pur quella di dover essi

dar prova di studi fatti antecedentemente colla presentazione di licenze o ginnasiali, o liceali, o di qualunque altro titolo che testifichi possedere essi un principio almeno di coltura generale (1).

L'art. 89 stabilisce che i Consigli comunali non possono deliberare in prima convocazione se non interviene la metà del numero dei Consiglieri *assegnati* al Comune. Qui si parla chiaramente della metà del numero dei

(1) Ciò quanto a diritto costituito, al diritto cioè vigente su questa materia, al quale proposito, se si parte dal principio, che lo Stato debba anche intervenire a regolare i contratti che i Segretari stipulano coi Comuni, si può pure discutere se sia o non sia conveniente lo stabilire eziandio per i Segretari comunali un massimo e un minimo di stipendio e il provvedere, con particolari garanzie, che la loro sorte non rimanga in pienissima balìa del buono o malvolere dei Municipi. Ma se si parla di giure costituendo e si vogliono mantenere saldi i principii di autonomia che sono sanzionati dalle nostre leggi amministrative, pare che la ingerenza dello Stato non sia opportuna, imperocchè si porterebbe su servizi che hanno un carattere esclusivamente locale.

Consiglieri che la legge ha stabilito per ciascun Comune in ragione di popolazione. Invece l'art. 41 del Regolamento dichiara che nel determinare questa metà non sono da computarsi i posti divenuti vacanti per decesso, rinuncia data o per altra causa.

Quantunque la giurisprudenza siasi già pronunziata a questo riguardo col negare ogni valore al disposto di questo articolo del Regolamento, pure ci

I Segretari comunali si lagnano che la loro posizione è incerta, che per le mobilità delle maggioranze, per un capriccio possono trovarsi senza impiego: ma questa è la condizione comune a tutti coloro i quali per esercitare un ufficio, una professione stipulano contratti di locazione di opere, i quali devono essi stessi servire a determinare le condizioni che regolar devono i contratti.

Perchè lo Stato dovrebbe intervenire ed imporre ai Municipi le condizioni dei contratti che stipulano coi loro Segretari?

Le disposizioni che un tempo erano in vigore nei diversi Stati onde si componeva la nazione non sono applicabili ora che i Municipi sono re-

pare conveniente che nel nuovo rimaneggiamento delle disposizioni che riguardano l'amministrazione comunale e provinciale scompaiano queste contraddizioni.

L'art. 92 che dà alla Giunta municipale attribuzioni direttive e di semplice controllo e che avrebbe dovuto informare tutte le successive disposizioni che riguardano gli uffici della Giunta, è in opposizione coll'art. 93 il quale

golati da una legge che loro accorda una personalità indipendente dallo Stato.

D'altra parte lo stesso trattamento sarebbe tosto invocato dai medici condotti e da tutti gli impiegati che sono al soldo dei Municipi.

Si invoca è vero il precedente dei maestri elementari; ma è bene, a questo proposito, osservare che la condizione degli insegnanti è molto diversa da quella dei Segretari comunali.

I maestri prestano un servizio che per la sua natura dipende totalmente dallo Stato. Essi hanno quindi una responsabilità diretta, specie per quanto ha attinenza alla condotta morale ed alla didattica. L'autorità scolastica li controlla e vuole assicurarsi se la loro capacità risponde ai bisogni, e li può ammonire, sospendere e revocare.

fa della Giunta un corpo non solamente direttivo, ma amministrativo, e le attribuisce tutte le funzioni di un vero collegio di gestione, ed è pure in opposizione coll'art. 96, giacchè non è ad un corpo che ha un semplice ufficio di vigilanza e di controllo, come coll'articolo 92 si è inteso fare della Giunta, che spetti alcun obbligo di resoconto.

Senza ingolfarci qui nella teorica disquisizione delle funzioni distinte di cui

Pei Segretari comunali ben diversa corre la bisogna; le rappresentanze comunali soltanto possono giudicare della loro capacità, attitudine al lavoro ed attività; conoscere l'importanza del lavoro cui attendono, il modo con cui disimpegnano le loro attribuzioni, il contegno che tengono col pubblico, infine la loro condotta morale.

Evidentemente un punto di contatto coi maestri non esiste sotto qualunque aspetto si voglia considerare il loro ufficio.

Perciò, a nostro giudizio, sarebbe meglio lasciare che la prestazione d'opera dei Segretari comunali sia regolata dalle disposizioni del Codice civile,

deve constare la pubblica amministrazione, cioè della deliberazione, della esecuzione e del sindacato, notiamo una troppo marcata diversità di attribuzioni affidate alla Giunta dall'art. 92 e dal successivo.

Nel primo articolo sono più razionalmente limitate queste attribuzioni, mentre col successivo art. 93 si danno alla Giunta municipale veri uffici non di semplice controllo, ma di gestione e di esecuzione, costituendola, come osserva un distinto scrittore di cose amministrative, come una terza ruota d'impaccio tra il Consiglio comunale e il Sindaco, la quale, cumulando in sè funzioni di ogni specie, deliberative, direttive, di esecuzione, di gestione e di controllo, rallenta, snerva ed annulla tutta la energia del movimento amministrativo principalmente nei grandi cen-

tri, nei Comuni più popolosi dove è d'uopo di grande energia, di iniziativa potente, di faticosa attività per provvedere ai grandi interessi, alla moltiplicità e complicazione dei servizi pubblici ed a tutte le esigenze di una vita municipale sviluppata e rigogliosa.

A questi inconvenienti sarebbe pur bene che provvedessero i nostri legislatori nelle prossime discussioni sulla legge comunale e provinciale.

Così sarebbe partito assai provvido se dalle attribuzioni della Giunta si togliesse quella che le affida la facoltà di promuovere le azioni possessorie. Al Sindaco, come ad agente attivo, spetterebbe meglio, per la natura diretta delle sue attribuzioni, questa facoltà.

Disordinata disposizione di materie si riscontra al capitolo 6° del Titolo II in cui la legge ha insieme confuse le

disposizioni che riguardano l'amministrazione propriamente detta e quelle relative alla contabilità comunale, mentre, per la rispettiva loro speciale importanza e diversità dovrebbero tenersi separate e distinte, disponendo le materie diverse in diversi capitoli.

Il numero 13 dell' art. 116 dichiara obbligatoria la spesa per la illuminazione notturna solamente per quei comuni dove sia stabilita. Non sarebbe egli più conforme alle esigenze della salute pubblica e della pubblica sicurezza il rendere obbligatoria questa spesa per tutti i comuni senza distinzione tra comuni dove essa sia e comuni dove non sia stabilita, esonerando da quest'obbligo solamente quei comuni dove, o per giacitura topografica, o per irregolarità di costruzione la illuminazione fosse o inutile, o impossibile?

L' art. 118 che parla della costituzione della finanza civica dovrebbe precedere gli art. 115, 116, 117 nei quali si accenna alla sua destinazione.

Sul disposto dell'art. 121 è da osservare soltanto che, secondo la economia della vigente legge comunale, meglio al Sindaco che alla Giunta devono devolersi le attribuzioni in tale articolo indicate.

La disposizione dell'art. 129 è una disposizione eccezionale che si volle legittimare sulla considerazione che nella vendita del taglio di boschi sono molto facili i maneggi e gli intrighi tanto da parte degli amministratori, quanto da quella degli amministrati i quali possono essere direttamente, o indirettamente interessati in questi contratti. A ciò noi osserviamo che parecchi sono i contratti di importanza

anche maggiore di quella che hanno i tagli di boschi, nei quali è pure evidente questo interesse e pei quali non si stabilirono punto eccezioni alle regole ordinarie.

La facoltà poi di stipulare il contratto affidata ad uno o più dei membri delegati dalla giunta municipale è in contraddizione cogli art. 92 e 102 coi quali si volle escludere la giunta da ogni funzione esecutiva, ed attribuire esclusivamente al Sindaco la facoltà di stipulare i contratti. Queste contraddizioni che denotano la fretta e la poca ponderatezza con cui fu compilata la legge dovrebbero correggersi dai nostri legislatori.

L'art. 140 stabilisce che quando il Prefetto, o la deputazione provinciale neghino, o sospendano le approvazioni richieste dalla legge, devono farne conoscere i motivi ai consigli comunali.

Osserviamo che al Prefetto non è accordata alcuna facoltà di approvazione delle deliberazioni dei consigli comunali. Il *visto* che esso appone a queste deliberazioni non costituisce punto, secondo la razionale e giuridica economia della legge, una approvazione, ma una semplice dichiarazione che nulla esiste nella deliberazione che sia contrario alla legge e che quindi essa può mettersi in esecuzione. La facoltà di approvare le deliberazioni dei consigli comunali appartiene, nei casi determinati dalla legge, esclusivamente alla Deputazione Provinciale, a termini degli art. 137, 138, 139 e 144 della legge. Dovrebbe quindi essere corretto l'articolo succitato togliendo dal medesimo la competenza che irregolarmente si attribuisce al Prefetto.

L'art. 154, la cui compilazione, se si riscontra col successivo 172, appare

subito incompleta e poco esatta, sottopone inoltre all'amministrazione provinciale i beni e le attività patrimoniali della provincia e *de' suoi circondari.*

È noto che il circondario non è un corpo morale come la provincia e il comune; ma una semplice circoscrizione amministrativa che non ha rappresentanza propria, nè beni ed attività patrimoniali. Anche questa grave inesattezza merita di essere corretta.

Sull'art. 159 trascrivo le assennate osservazioni che trovo a pag. 846 delle *Nuove Illustrazioni* dell'Astengo. « Sta bene, egli dice, che nelle elezioni dei consiglieri provinciali si proceda colle stesse regole fissate pei consiglieri comunali; ma il procedervi nelle stesse epoche produce gravi inconvenienti. Come è noto, le elezioni dei consiglieri comunali possono avere luogo dalla

fine della tornata di primavera a tutto il mese di luglio. Però non in tutti i comuni di una provincia, ed anche di un mandamento, le elezioni si fanno nello stesso giorno. Segue da ciò che in varii comuni di uno stesso mandamento, nei quali devesi votare per la nomina di un solo consigliere provinciale, gli elettori sono chiamati all'urna, qui in maggio, là in giugno, altrove in luglio. Quindi il comune che vota per ultimo, dopo conosciute le altre votazioni, si rende arbitro della scelta »

« Questa incertezza della legge è stata già rimarcata, ed i comuni vanno a rilento per essere gli ultimi a votare, e da ciò i maneggi, gli intrighi e le pressioni che riescono più facili sopra un piccolo numero di elettori. Ora se, per evitare siffatti abusi si è stabilito nella legge elettorale politica

che tutte le sezioni di un collegio votino nello stesso giorno ed ora, non v' è ragione per non farsi altrettanto per le elezioni dei consiglieri provinciali. »

« Quindi l'art. 159 dovrebbe a nostro avviso essere modificato nel seguente modo: Alle elezioni dei consiglieri provinciali si procederà colle stesse regole e forme fissate per le elezioni dei consiglieri comunali. Il giorno della votazione per la elezione dei consiglieri provinciali sarà fissato dalla deputazione della provincia, sempre nel periodo stabilito dall'art. 46. Ove la giunta municipale stabilisca lo stesso giorno per le elezioni comunali, se ne faranno verbali separati. »

Coll'art. 75. che viene dopo gli articoli che riguardano le spese provinciali si tornano ad enunciare altre fun-

zioni ed attribuzioni del consiglio provinciale le quali avrebbero trovato sede più opportuna là dove si parla già di queste funzioni ed attribuzioni, cioè prima delle disposizioni che riguardano la materia delle spese. Anche questa è una conseguenza del sistema monco e disordinato che abbiamo lamentato altrove.

Il n. 5 dell'art. 180 deferisce alla deputazione provinciale la nomina, sospensione e revoca dei salariati a carico della provincia.

Constatiamo una prima contraddizione tra questa disposizione e quella dell'art. 196, secondo il quale, tranne i capi di servizio, la cui nomina appartiene al consiglio provinciale, tutti gli altri impiegati, e non solamente i salariati, sarebbero nominati dalla deputazione.

Una seconda contraddizione troviamo tra questo stesso art. 196 e il precedente 172, secondo cui al consiglio provinciale apparterrebbe non la sola nomina dei Capi di servizio; ma di tutti gli impiegati senza distinzione, addetti agli uffici e stabilimenti provinciali.

Sarebbe ottima cosa se nella nuova legge si facessero scomparire queste contraddizioni, adottandosi il criterio che, senza urtare con altre disposizioni, la legge osserva riguardo all'amministrazione comunale in cui sono chiaramente determinate le competenze di nomina degli impiegati e dei salariati del comune.

L'art. 183 al n. 1, stabilisce che non possono far parte della deputazione provinciale gli stipendiati.... dei Comuni e degli istituti di carità, di be-

neficenza e di culti esistenti nella provincia.

Ora, se non può essere deputato colui che non può essere consigliere provinciale, che necessità vi era di questa disposizione, dal momento che, a termini dell'art. 162, gli impiegati e contabili dei comuni e degli istituti di carità, di beneficenza, di culto della provincia non possono essere eletti consiglieri provinciali? È quindi una disposizione per lo meno inutile e da non ripetersi nella nuova legge.

Abbiamo già notate le irregolarità di forma che si riscontrano nell'articolo 196. Vogliamo ancora osservare che l'ultimo alinea di questo articolo dovrebbe formare argomento di un articolo a parte, giacchè questo alinea che si riferisce a materia contabile nulla ha di comune colle altre disposizioni dell'articolo che concernono gli impiegati.

L'art. 202 stabilisce due condizioni perchè i comuni e le provincie possano mutare la loro rappresentanza in seguito al mutamento della popolazione; la prima, che la variazione della popolazione siasi mantenuta per un quinquennio; la seconda che tale variazione sia desunta dal censimento ufficiale. Ora, siccome il censimento ufficiale ha luogo solamente ogni dieci anni, così, stando a questo articolo, se si tratta ad esempio, di comune che cominci ad aver variata la sua popolazione nell'ultimo anno di uno di questi decennii, deve attendere non soli cinque, ma dieci anni per mutare la sua rappresentanza. È vero che la giurisprudenza ha corretta questa incongruenza, stabilendo che il mantenimento invariato della popolazione si può anche desumere dai registri di popolazione. Ma trattandosi

di rimaneggiamento della legge, sarebbe bene, a nostro giudizio, che questo articolo venisse modificato nel senso della giurisprudenza.

L'art. 208 accumuna le cause di decadenza tanto ai consiglieri comunali, quanto ai consiglieri provinciali, essendo questo articolo posto sotto il titolo IV, che tratta delle *delle disposizioni comuni all'amministrazione comunale e provinciale.* Ora anche questa è una grave inesattezza, giacchè gli impedimeuti accennati nell'art. 27 della legge e che escludono gli individui che vi sono indicati dal far parte del consiglio comunale, non li escludono dal far parte del consiglio provinciale; li rendono solamente incapaci, giusta il disposto dell'art. 183, di far parte della deputazione provinciale.

E giacchè ci troviamo a questo punto, ci pare anche meritevole di modifica-

zione l'art. 102 del regolamento il quale attribuisce indebitamente alla deputazione provinciale la facoltà di dichiarare la decadenza dei consiglieri, facoltà che, giusta i principii generali di diritto, e la giurisprudenza costantemente seguita a questo riguardo, appartiene al consiglio comunale.

Sull'art. 216 non osserviamo altro se non che la disposizione in esso contenuta dovrebbe essere ravvicinata a quella dell'art. 230, siccome quella che accenna appunto al diverso esito delle proposte, secondochè le medesime sono fatte dall'autorità governativa, dal presidente, o dai consiglieri, quando i consigli omettono di deliberare sulle medesime; e questo stesso art. 220 ci pare che potrebbe essere completato, rifacendolo in questo modo: I consigli che omettono di deliberare sopra pro-

poste dell'autorità governativa e dei presidenti a cui siano specialmente invitati, si reputano assenzienti, mentre si reputeranno respinte quelle proposte fatte dai consiglieri sulle quali essi ometteranno di deliberare.

È vero che un argomento *e contrariis* e la giurisprudenza hanno già rimediato a ciò ma sarebbe, a nostro avviso, più opportuna una esplicita dichiarazione del Potere legislativo.

L'art. 251 che garentisce un diritto per sua natura permanente, il diritto cioè di ricorrere all'autorità superiore contro i provvedimenti delle autorità inferiori, è stato erroneamente posto tra le disposizioni transitorie, e troverebbe sede opportuna nel titolo IV, che parla delle disposizioni comuni all'amministrazione comunale e provinciale.

E qui fo punto. La nostra legge amministrativa ha fama di essere la legge più liberale di Europa. Lo disse un eminente uomo di Stato, il compianto Urbano Rattazzi che tanta parte ebbe nella sua compilazione, e lo ripeterono accreditate effemeridi straniere, tra cui il *Journal des debats* che sullo scorcio del 1865 ne parlava distesamente, encomiando la sapienza e il sano criterio degli italiani. Difatti questa legge, a bene esaminarla, risponde ai tre caratteri principali che devono informare le leggi di questa natura, 1° cioè, essere fondato sopra un equo riparto territoriale, 2° interessare nella amministrazione il maggior numero possibile di persone, 3° essere informata a principii liberali.

La circoscrizione amministrativa, se può essere difettosa alquanto ne' suoi

accessori, è regolata però nel suo insieme da un principio razionale per cui la vita e l'attività amministrativa sono diffusi in tutti i centri nei quali si divide il Regno. Non v' ha inoltre disposizione di questa legge che urti anche indirettamente coi principii sanciti nello statuto fondamentale del Regno e coi principii generali del diritto. I modi finalmente con cui si acquista il diritto elettorale, cioè il censo diretto, il censo indiretto e le qualità personali sono così larghi da escludere ben pochi da questo diritto, e le poche esclusioni saranno corrette dai nostri legislatori con nuove larghezze che renderanno ancora più equa e più liberale la nostra legge comunale e provinciale.

Una legge di tanta importanza e ricca di tanti pregi intrinseci, è giusto, a mio avviso, che si presenti al pub-

blico non spoglia anche di quegli ornamenti esteriori che la rendano più bella e più accetta; e uno, anzi il principale di questi ornamenti è, a mio avviso, che essa venga fuori tutta d' un pezzo, semplice, chiara, ordinata, non a toppe ed a rappezzature che ingenerano confusione, perdita di tempo e di pazienza. Le poche discussioni dippiù che occorreranno saranno compensate da un lavoro più omogeneo, più completo e più utile.

Chè la nostra divisa in amministrazione, in politica e dappertutto non è quella vantata da taluni: *far presto, anche male:* ma quest'altra: *far bene, anche quando il farlo può costare un po' più di tempo.*

Queste poche e semplici osservazioni ho diretto, senza alcuna pretesa, a voi

che mi conoscete da lunga pezza. Questo lavoro, qualunque esso sia, indirizzato a voi, a cui tutte le ciambelle riescono col buco, ho fiducia che non mi procaccierà alcun danno, che è oramai l' unica mia pretesa e l' unico beneficio che aspetti dal mondo.

Alessandria, Gennaio 1881.

Vostro affezz.mo
LUIGI GATTI.

13 - LA COLTURA POLITICA - 13

Ital 96.1

CINO MACRELLI

THE LIBRARY OF CONGRESS
DUPLICATE

IL COMUNE LIBERO

E LA SUA AMMINISTRAZIONE

LIBRERIA POLITICA MODERNA
ROMA

111

CINO MACRELLI

IL COMUNE LIBERO

E LA SUA AMMINISTRAZIONE

LIBRERIA POLITICA MODERNA
ROMA

HARVARD UNIVERSITY LIBRARY
COOLIDGE FUND
L. C. MISSION - 1946

Collezione « LA COLTURA POLITICA »

1. N. COLAJANNI: *I partiti politici in Italia* (1912) Esaurito.
2. O. ZUCCARINI: *Forme e problemi del movimento operaio* (1912). Esaurito.
3. A. GHISLERI: *Il Parlamentarismo e i repubblicani* (1912). Esaurito.
4. P. VIAZZI: *Repubblica e socialismo* (1913). Esaurito
5. A. GHISLERI: *La guerra e il diritto delle genti* (1913). Esaurito.
6. G. MACAGGI: *Decentramento politico e amministrativo* (1914). Esaurito.
7. O. REALE: *Partiti e dottrine politiche in Italia* (1923). Esaurito.
8. G. CONTI: *Lo Statuto fondamentale del Regno d'Italia commentato* (1924). Esaurito.
9. P. INGUSCI: *Ordinamenti statali in Europa e in America.* Esaurito.
10. P. INGUSCI: *Illusioni e delusioni della democrazia.* Esaurito.
11. G. RENSI: *Forme di governo del passato e dell'avvenire.*
12. P. INGUSCI - I. FEDELI: *Ordinamenti Costituzionali in Europa e in America.*
13. C. MACRELLI: *Il Comune libero e la sua amministrazione.*

TRANSFER
LIBRARY OF CONGRESS DUPLICATE
3
NOV 14 1945
HARVARD

AL LETTORE

Chi, oggi, in Italia vede con chiarezza quello che diremmo il problema dei problemi, *quello, imponente, dell'ordinamento del nuovo Stato Italiano, sarà lieto di questo studio che l'on. Macrelli ci ha consentito di pubblicare.*

Si possono ideare cento sistemi politici e sociali, si può fantasticare finché si vuole sul futuro o futuro prossimo della società italiana, ma nessuno dei centomila architetti, *nessun uomo politico, nessun sociologo, nessun filosofo potrà prescindere nel disegnare il suo sistema, dall'*esistenza, *dalla* provvidenziale *esistenza, nel nostro Paese, del* Comune.

Il Comune è la base della società Italiana; nel Comune sono gli elementi della ricostruzione nazionale: nel Comune *saranno preparate le forze attive per la grande opera, nel Comune sarà iniziata la nuova vita, nel Comune saranno risolti i problemi più gravi dell'ora presente a cominciar da quelli della riedificazione di tutto quanto è stato distrutto dalla furia della guerra.*

La preparazione dei cittadini alla vita comunale è, dunque, urgente. *E diciamo la* preparazione, *perché dopo venti anni di inerzia, dopo il lungo periodo di assolutismo per il quale i cittadini furono banditi dalla vita politica, durante il quale pochi padroni e un esercito burocratico «* provvidero *», come tutti sanno, all'amministrazione e al governo del*

paese, nessuno può dirsi al corrente *della vita comunale, né informato intorno al funzionamento dell'amministrazione, né preparato ad intendere, pienamente, la grande* funzione, *la* fondamentale funzione *del* Comune.

Questo libretto conciso, ma completo, dettato dalla competenza di un uomo che fu attivo e fervido amministratore, stimato ed amato per la serenità dei pensieri, il carattere uno, l'intelligenza aperta, sarà una guida preziosa e avvierà alla preparazione degli italiani all'esercizio della loro sovranità *nella nuova Italia repubblicana.*

g. c.

IL COMUNE IN ITALIA

Dalle origini all' Unità nazionale

Il Comune è stato, nell'Italia ricomposta nella sua unità nazionale, una semplice circoscrizione amministrativa. *Comune, provincia,* sono gli elementi costitutivi dello Stato italiano, quale risultò dalle precipitose *fusioni* piemontesi del 1859, del '60, del '66 del '70.

L'Italia unita con la monarchia non vide la rinascita dell'antico Comune, il padre dello Stato moderno.

Il Medio Evo non conosceva lo Stato; l'Europa feudale era costituita da castelli, da associazioni, da gruppi e frammenti sociali. Al di sopra di questi detriti erano due istituzioni universali: l'impero e la Chiesa; l'impero il principio giuridico e politico del mondo, la Chiesa il principio religioso. Queste due istituzioni non potevano, per il loro carattere universale, favorire la costituzione dello Stato. Si formò il Comune: esso nacque dal feudo. Nacque « quando — dice il Salvatorelli (1) — i diversi elementi che nella popolazione cittadina avevano acquistato una posizione predominante ed esercitavano un'influenza nell'amministrazione della città, si associarono insieme per provvedere ai loro interessi collettivi, indipendentemente dal signore o dai signori della città ». Nacque prima nelle città che ebbero la signoria feudale dei Vescovi più tardi nelle città dominate dai Conti. La signoria feudale del Vescovo fu, forse, il più importante dei fatti che contribuirono a dare alle città la indipendenza del proprio governo. Il Vescovo per la sua qualità e per l'ufficio suo non

---

(1) Cfr. SALVATORELLI: *L' Italia Comunale* - Vol. IV, Milano, Mondadori.

poteva tenere i cittadini lontani dalla partecipazione alla pubblica amministrazione. Essi erano chiamati, almeno quelli di condizione più elevata, a dare il loro voto nei più importanti negozi ecclesiastici, come nella elezione del vescovo e dei parroci, nelle alienazioni del patrimonio e in altri casi simili; erano, in tali occasioni, richiesti del voto anche su affari *comuni* o *civili*, o ne erano almeno informati, dal momento che gli uni e gli altri, per l'unione della potestà politica con quella spirituale del vescovo, erano insieme governati da una stessa persona. Il Vescovo poi, non potendo di tutto occuparsi personalmente, né tutto potendo affidare ai chierici, sia perché mancanti di attitudine, sia perché di certi negozi laici non potevano occuparsi per divieto dai canoni, doveva scegliere i propri ufficiali tra i cittadini. Così questi partecipavano al governo della città.

Quando poi il governo vescovile aveva interruzioni e la sede vescovile era *vacante* per morte o per altro motivo, il popolo rimaneva padrone di sé stesso e trattava i propri interessi senza bisogno di guida e di comando.

In progresso di tempo il potere del vescovo si andò riducendo: il popolo conquistò grado a grado tutta la sovranità senza dichiarare decaduto il Vescovo, anzi lasciandogli in apparenza il governo.

Quando nella lotta fra i Conti e i Vescovi per la signoria feudale del Comune, questi ebbero bisogno di combattenti, il popolo li offrì, ma per il suo contributo volle e ottenne il riconoscimento di diritti per i quali esso giunse ad affermare tutta la propria sovranità (1).

Cessata così, blandamente, la signoria dei vescovi e finita per resistenza e per lotta tenace quella dei nobili, i Comuni furono liberi e padroni del loro destino.

« Certo, dice il Calisse, questi fatti non si svolsero in egual modo, né colla stessa energia in ogni parte d' Italia. Ciò è dimostrato anche dall'essere i Comuni dove sorti prima e dove più tardi; dove più fiorenti, e dove con sviluppo in-

(1) Cfr. Calisse: *Storia del diritto italiano*, Firenze, Barbera.

terrotto. Ciò fu conseguenza delle circostanze in mezzo a cui i governi comunali si formarono. Le città che poterono dar forte impulso alla vita economica ebbero più vasta e durabile indipendenza politica: quelle che rimasero sotto il governo feudale giunsero alla indipendenza più tardi e per imitazione dei comuni già formati, ovvero non avendo esse la forza di acquistarsi libertà, il Comune, più o men limitato, vi sorse per concessione del principe: dove anche questa mancò, non giunse mai a completa vigoria di propria esistenza ».

Più presto sorsero i Comuni marittimi di Genova, Pisa, Venezia, Napoli, Gaeta, Amalfi, poi quello di Milano e di altre città lombarde: in Toscana, nelle Marche, nell'Umbria la potenza dei marchesi che impedì lo stabilirsi di quella dei vescovi; ritardò il sorgere dei Comuni; a Roma, « per la insuperabile potestà del suo vescovo, il Comune visse a brevi intervalli, in modo più rivoluzionario che legale, e non ebbe mai piena autonomia politica: per le città dell'Italia meridionale l'ostacolo invece si ebbe nella consistenza che là avea preso la monarchia, la quale non permise che i più dei suoi diritti le fossero tolti dai baroni e dal popolo. Anzi la condizione dei comuni meridionali, che non fu mai quella libera dei comuni lombardi e toscani, fu sempre in dipendenza degli interessi della monarchia, acquistando o perdendo diritti, svincolandosi dal feudalismo o ricadendovi, secondo che l'una cosa o l'altra era mezzo al principe per abbassare l'audacia dei baroni, o per accattivarsene il favore, o in generale per governare a suo modo » (1).

Il Comune italiano, che fu modello al mondo, realizzò principî di libertà, di uguaglianza, di giustizia ignoti all'Europa, soppressi poi dalle signorie, e dalle monarchie e riaffermati nelle leggi e nei costumi dalle rivoluzioni culminate nella grande rivoluzione del 1789.

Il Medio Evo non conosceva l'uguaglianza civile; l'aristocrazia era una casta separata dal resto della popolazione, e

(1) Calisse: op. cit. e N. Colajanni: *Venti secoli di monarchia nel Mezzogiorno*, Roma, Libreria Politica Moderna, 1925.

in Italia rappresentava sangue straniero. I lavoratori e specialmente i lavoratori della terra non erano liberi e anzi in condizione servile.

Il Comune italiano proclamò l'indipendenza del lavoro, l'uguaglianza degli uomini. I tempi (siamo nel medio-evo) non produssero effetti più profondi: il popolo era diviso in classi: la grande nobiltà dei *capitani*; la piccola nobiltà dei *valvassori*; i *militi* cioè la borghesia; la plebe. Il governo era in principio tenuto dalla nobiltà grande e piccola. La borghesia e la plebe erano escluse. La borghesia forte della sua capacità riuscì a conquistare il diritto conteso e partecipò al governo.

Il Comune era diviso in quartieri o rioni: ogni quartiere aveva insegna propria, beni propri ed era suddiviso in parrocchie o contrade.

Gli interessi delle classi erano tutelati dalle *compagnie o corporazioni delle arti*, associazioni obbligatorie, d'antica origine formate per la tutela degli artigiani, per dar norme all'esercizio dell'arte e per il mutuo soccorso. V'erano poi altre associazioni per la reciproca assistenza dette *compagnie d'armi, compagnie delle torri*. Le famiglie nobili e importanti formavano poi, di diritto, le *consorterie*, ossia società di consorti e parenti, per aiuto reciproco morale e politico.

Il governo del Comune (1) era formato con il metodo democratico dell'elezione. Il popolo *tutto*, convocato *a parlamento* o *arengo* al suono della campana del Comune eleggeva a suffragio universale i Consoli, gli ambasciatori, deliberava sui trattati di alleanza, dichiarava la guerra, concludeva la pace.

A capo del Comune erano i *Consoli* (nome che nel medioevo significava, in generale, capo di una corporazione, e non indicava imitazione del consolato romano) in numero diverso nei vari comuni. A Firenze erano 4 e più tardi 6; a Milano 12, uno per ogni porta; 6 a Pisa e a Genova.

---

(1) Qui si parla dell'ordinamento comunale *in genere:* ma devesi tener presente che pur esistendo caratteri generali uniformi, l'ordinamento comunale è molto diverso da città a città, da paese a paese. Assai interessante l'ordinamento di Firenze.

Erano eletti per un anno: formavano un collegio, che in pace amministrava la città col concorso del *Consiglio grande* composto di nobili, ecclesiastici, borghesi, laici, e del *Consiglio di Credenza*, composto di un numero minore di cittadini e con il particolare compito dell'amministrazione del pubblico erario.

I consoli nominavano i comandanti delle truppe in guerra: amministravano giustizia presiedendo, col titolo di *consoli dei placiti*, i tribunali.

Il Comune batteva moneta e provvedeva alla difesa dell'indipendenza, della quale era gelosissimo, con *milizie cittadine*. I borghesi formavano la fanteria: i nobili la cavalleria, ma, in caso di bisogni, tutti i cittadini erano soldati. La fanteria, era il nerbo dell'esercito, veniva tratta dai *quartieri* della città ed era divisa secondo i quartieri e le porte.

Il *carroccio* con il gonfalone del Comune e un altare era il segno intorno al quale si raccoglievano gli armati per il combattimento.

Con i Comuni si affacciò alla vita civile il *popolo lavoratore*, e la vita comunale fu tutto un fervore di attività, di iniziative, di affermazioni politiche e sociali.

Caratteristici ed importanti furono i provvedimenti di politica economica di molti Comuni: notevolissimi quelli per regolare il mercato dei generi di prima necessità, mediante le *mète*, i *calmieri* e la limitazione dell'esportazione; quelli per disciplinare la produzione delle merci secondo le richieste vietando la concorrenza e i monopoli; quelli per il lavoro dei fanciulli, per il regolamento delle ore di lavoro degli operai; quelli delle leggi suntuarie per favorire il risparmio e la formazione della ricchezza.

Il Comune segnò una tappa gloriosa nel faticoso cammino del popolo verso la libertà e l'eguaglianza. E fu, perciò, lungamente insidiato e fu, perciò, combattuto dalle forze coalizzate dell'aristocrazia del sangue e dell'oro e fu più o meno lentamente, più o meno profondamente ridotto e assoggettato alla dominazione di signori e di principi.

« *Comune*, nome nuovo ed esecrabile, in virtù del quale

i servi, a dispetto della legge e della giustizia, si sottraggono all'autorità dei loro signori » (1) diceva uno scrittore feudale francese del XII secolo, il quale in poche parole fa comprendere la trasformazione che la società feudale subiva, e l'ira che il Comune suscitava nelle classi dominanti.

Tempi memorabili... Ma l'avversione dei nobili, le lotte delle fazioni, la prevalenza di famiglie e delle loro clientele produssero una trasformazione che fu talvolta rapida, in altri casi lenta: la libertà fu sacrificata al principio autoritario: e i Comuni ebbero *le signorie*. Queste se non eliminarono le istituzioni le dominarono. In qualche città ci furono convenzioni tra signori e popolo per la determinazione dei reciproci diritti e doveri. Così fu a Milano, con i Visconti. In Piemonte alcune città (Ivrea, Chieri, Cuneo, Nizza ed altre) le quali avevano conservato le loro libertà, le perdettero con le loro assemblee deliberanti, con il governo assoluto di Emanuele Filiberto (2).

Il Balbo pone alla fine del sec. XV il termine dell'età dei Comuni: « Durano, dice, per vero dire ancora molti degli antichi — qua e là per alcuni anni, ed alcuni come Genova e Lucca fino ai nostri dì, e dura ancora San Marino; ma queste eccezioni non possono fare che si dica durata l'età dei Comuni ». Con la venuta in Italia di Napoleone scomparve anche il Comune di Lucca: Genova era stata già assoggettata alla Casa Savoia e Vittorio Emanuele I aveva abolito ogni sua libertà comunale, e la vecchia repubblica di Venezia passò al dominio austriaco: fu salvo San Marino.

Negli staterelli restaurati dal Congresso di Vienna del 1815

---

(1) Zeller: *Entretiens sur l'histoire du Moyen Age*. Paris, 1884.

(2) « Ivrea, Chieri, Cuneo, Nizza, ed altre città credevano di trovare uno scudo in casa Savoia contro despoti prepotenti, ed una guarentigia alle loro libertà nella parola sovrana. Esse chiedevano un protettore, ed il principe giurava difenderle colle armi, conservar loro i privilegi, le immunità, le franchigie, e gli ordini municipali per lo innanzi in vigore. Ma venne tempo in cui il principe si credette abbastanza forte per rompere la data fede ed usurpare il pieno esercizio della pubblica autorità. Ciò accadde verso il 1572, regnando Emanuele Filiberto. Questo audace e fortunato soldato si sbarazzò d'ogni assemblea deliberante, ed istallò il governo assoluto ». Così Pietro Maestri in uno studio sulla storia del Comune in Piemonte che Cesare Correnti definì « *opera diligentissima* ».

il Comune italiano fu un ente territoriale con limitate funzioni amministrative esercitate da podestà e da delegati dei governi.

Con l'unificazione seguìta alle guerre del 1859, del '66 e del '70 il Comune fu retto da quella che fu intitolata la *legge Comunale e provinciale* emanata in esecuzione dell'art. 74 dello Statuto albertino: « Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge ».

IL COMUNE NEL REGNO SABAUDO

Nel pensiero della scuola repubblicana derivante dalle dottrine di G. D. Romagnosi, di Carlo Cattaneo, di Giuseppe Mazzini, e ispiratrice e animatrice dell'azione per l'*Unità* e per la libertà dell'Italia, il Comune fu considerato *elemento fondamentale*, il *primo* elemento, *la base* dell'ordinamento dello Stato repubblicano che la rivoluzione avrebbe dovuto creare.

Mazzini, negli scritti sull'ordinamento dello Stato italiano (1), Cattaneo, in pagine scultoree, segnarono le linee della costituzione dello Stato nazionale, il quale, tanto nel profilo unitario di Mazzini quanto in quello federale di Cattaneo, risultava fondato su due elementi naturali incancellabili: il *Comune* e la *Regione* (2).

Il trionfo della monarchia per la precipitosa caotica unificazione, o meglio *fusione*, che seguì agli avvenimenti del 1859, del '60, del '66 e del '70 (3) sacrificò al *centralismo* e all'*autoritarismo* monarchico i diritti del Comune: la libertà e l'autonomia; e la *Regione* non fu affatto considerata, benchè viva e vigorosa nei suoi contorni e nel suo essere.

Vane furono le opposizioni, inutili le critiche ai progetti legislativi anche di uomini di parte monarchica. Questi ultimi non comprendevano che l'istituto monarchico non poteva consentire, per la natura sua, *libertà* e *autonomia*; che la

---

(1) *Scritti editi ed inediti* Vol. III ediz. Daelli, Milano.

(2) Su le dottrine e su la concordanza dei sistemi dei due pensatori cfr. Ghisleri: *La questione meridionale nella soluzione del problema italiano*, e: *Lo Stato italiano e il problema del decentramento*. Entrambi i volumi sono edizioni della *Libreria Politica Moderna*.

(3) Lo stesso fatale errore si ripetè dopo la guerra europea, 1914-1918, con l'annessione delle provincie della Venezia Giulia e Tridentina. Esse hanno subito risentito i danni enormi del centralismo monarchico!

monarchia piemontese era quella che meno di ogni altra avrebbe consentito.

Così il *Comune* fu nel regno d'Italia non l'elemento *attivo* e *produttore* di pubblico bene, *attore* e arbitro dell'amministrazione locale; esso fu un pupillo nelle mani di tutori, sottoposto a leggi, a norme, ad obblighi per i quali le manifestazioni della sua vita dovevano essere fatalmente compresse, ridotte, mortificate.

Il Prefetto (1), e il Ministro dell'interno: ecco i gendarmi, gli occhiuti sorveglianti dei confini entro i quali l'azione del Comune doveva esplicarsi; i revisori d'ogni atto, i censori, i veri dirigenti della vita del Comune. « *L'unico diritto nel nuovo Comune italiano è il diritto d'obbedienza,* — scriveva Carlo Cattaneo occupandosi della legge comunale e provinciale del nuovo regno Sabaudo. — « *Il Comune è l'ultima appendice e l'infimo strascico della prefettura e della vice prefettura.* Il Comune non è più il Comune. *Tutto il sistema è una finzione* ».

La costituzione dell'Amministrazione comunale secondo la legislazione italiana prefascista

Nell'esame della legislazione comunale usiamo i verbi al presente *in vista della necessità della sua* parziale *applicazione in un rapido* periodo transitorio *dell'immediato dopoguerra.*

Gli *elementi* propri di ogni Comune sono, secondo la legislazione dal 1865 al 1926, di due ordini: *estrinseci* ed *intrinseci.*

I principali elementi di carattere estrinseco sono il nome, lo stemma, il gonfalone, il sigillo, il titolo.

Gli elementi di carattere intrinseco sono il territorio e la popolazione.

I modi nei quali può formarsi un Comune sono: la co-

(1) Vedi in *appendice* lo scritto di G. **Macaggi**: *il prefetto.*

stituzione *ex novo*, lo smembramento totale o parziale di altro comune e la fusione di più Comuni.

L'art. 74 dello Statuto albertino (ormai relegato nei ricordi dolorosi della Storia italiana) stabilisce che la circoscrizione dei Comuni è regolata dalla legge: spetta cioè al potere legislativo di provvedere volta a volta alla modificazione dei Comuni in casi diversi da quelli nei quali la legge comunale e provinciale ne dà facoltà al potere esecutivo.

Altro elemento di carattere intrinseco — naturale emanazione e complemento degli altri due — è la *rappresentanza*.

Questa, secondo le leggi italiane, è di duplice natura: *ordinaria* e *straordinaria*; la prima è costituita dal Consiglio comunale, dalla Giunta municipale e dal Sindaco, dai delegati del Sindaco per determinate funzioni; la seconda dal Commissario — regio o prefettizio — incaricato di reggere straordinariamente le amministrazioni comunali disciolte o impossibilitate per varie cause a funzionare.

La Giunta ed il Sindaco sono nominati dal Consiglio; il Consiglio a sua volta è scelto dal corpo elettorale appositamente convocato.

Il corpo elettorale in Italia andò aumentando. Allargato il voto politico con la legge 30 giugno 1912, n. 665, come conseguenza inevitabile si presentò la necessità dell'allargamento del voto amministrativo e attraverso le leggi 30 giugno 1912, n. 665 e 26 giugno 1913, n. 821, si arrivò alla cosidetta legge del suffragio universale che porta la data del 2 settembre 1919, n. 1495, la quale, pur riflettendo l'elettorato politico, fu applicata anche a quello amministrativo (art. 13 - T. U. Legge com. e prov.).

L'Amministrazione Comunale

Il Consiglio comunale

Il *Consiglio Comunale* sorge dalle elezioni, ed ha la durata di quattro anni.

Il Consiglio si compone di un numero di membri propor-

zionato alla popolazione e che varia da un massimo di 80 membri pei Comuni con oltre 250.000 abitanti ad un minimo di 15 pei Comuni che non superano i 3000 abitanti; però quando non si possa raggiungere tale minimo il Consiglio è composto di tutti gli eleggibili; questa — osserva il Caldara — è l'ultima sopravvivenza del governo diretto del Comune.

Il Consiglio Comunale deve riunirsi due volte l'anno in *sessione ordinaria*: l'una nei mesi di marzo, aprile o maggio (sessione di primavera) l'altra nei mesi di settembre, ottobre o novembre (sessione di autunno).

Può però riunirsi anche *straordinariamente* per determinazione del Sindaco o per deliberazione della giunta comunale o per domanda di una terza parte dei consiglieri.

Nella *sessione di primavera* il Consiglio esamina il conto consuntivo dell'amministrazione dell'anno precedente e delibera sulla sua approvazione; nella *sessione di autunno* delibera il bilancio preventivo del Comune e delle istituzioni che gli appartengono (biblioteche, musei, ecc.); nomina i revisori dei conti e la commissione elettorale. In entrambe le sessioni provvede agli uffici, agli stipendi, ai salari; alla nomina, alla sospensione, al licenziamento degli impiegati; alle azioni da promuovere o da sostenere in giudizio; alle nuove e maggiori spese ed allo storno di fondi da una categoria ad un'altra del bilancio; ai dazi ed alle imposte ecc. ed in generale delibera su tutti gli oggetti che sono propri dell'amministrazione comunale e che non sono attribuiti alla Giunta ed al Sindaco.

I Consigli comunali non possono deliberare se non interviene la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune (art. 127); ma alla seconda convocazione — che avrà luogo in altro giorno — le deliberazioni sono valide purché intervengano almeno quattro membri.

Però la legge per la trattazione e la deliberazione di molti affari richiede un numero speciale di presenti o di votanti: così per la nomina del Sindaco occorre nella prima e seconda convocazione la *presenza* di due terzi dei consiglieri *assegnati* al Comune (art. 147); per la revoca occorre

il *voto* dei due terzi dei consiglieri assegnati; per la nomina del segretario occorre l'*intervento* della metà più uno dei consiglieri.

Occorre poi il voto favorevole e quindi anche la presenza della maggioranza dei Consiglieri in carica per le *deliberazioni* che vincolino il Comune per oltre cinque anni; per i *mutui* di qualsiasi specie; per le *spese facoltative* quando il Comune superi il limite legale della sovrimposta per eccedere tale limite; per la municipalizzazione dei pubblici servizi, ecc.

Le *sedute* dei Consigli Comunali sono ordinariamente pubbliche; è invece obbligatoria la seduta *segreta* sotto pena di nullità, quando si tratta di questioni relative alle persone, e cioè quando se ne debbano discutere la qualità, i meriti, i demeriti, le condizioni morali, economiche o fisiche (art. 297). Tutte le deliberazioni sono sempre pubblicate per copia all'albo pretorio (art. 128)

La Giunta

Le manifestazioni complesse e continue della vita del Comune esigerebbero che il Consiglio sedesse quasi in permanenza: per questa impossibilità materiale, al Consiglio si sostituisce la *Giunta municipale,* che ha sempre funzioni rappresentative e funzioni deliberative.

La Giunta — eletta nel suo seno dal Consiglio a maggioranza assoluta di voti — è composta (oltre il Sindaco) di dieci *assessori* e 4 *supplenti* nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti; di 8 assessori e 4 supplenti nei Comuni che hanno una popolazione eccedente i 60.000 abitanti; di 6 nei Comuni che hanno più di 30.000 abitanti; di 4 in quelli che ne hanno più di 3.000; di 2 negli altri: in tutti questi ultimi casi i supplenti sono due. La Giunta rappresenta il Consiglio Comunale nell'intervallo delle sue riunioni; veglia al regolare andamento dei servizi municipali, mantenendo ferme le deliberazioni del Consiglio; rende conto annualmente a questo della sua gestione (*conto*

morale); delibera circa l'apertura delle sessioni, la sospensione e il licenziamento dei salariati, l'erogazione delle somme stanziate in bilancio per le spese impreviste ed allo storno di somme da un articolo all'altro nella stessa categoria, i ruoli delle tasse, il progetto del bilancio, ecc.

Può anche in *via d'urgenza* deliberare in materia di competenza del Consiglio, purché però l'urgenza sia tale da non permettere la convocazione del Consiglio e purché la causa della convocazione sia nuova o posteriore all'ultima adunanza consigliare.

L'art. 140 della legge comunale dispone che « la Giunta « prende *sotto la propria responsabilità*, le deliberazioni che « altrimenti spettano al Consiglio ».

Il sindaco

Il Sindaco è il capo dell'Amministrazione comunale. Fu già di nomina governativa, poi di nomina da parte del Consiglio comunale che lo sceglie nel suo seno.

La legge fissa una serie di norme per la votazione e la elezione: questa non è valida se non è fatta con l'intervento di due terzi dei Consiglieri assegnati al Comune ed a maggioranza assoluta di voti.

Il Sindaco può essere *revocato* dall'ufficio con deliberazione motivata del Consiglio Comunale; dichiarato *decaduto* in causa di condanna; *sospeso* dal Prefetto e *rimesso* con Decreto reale per gravi motivi di ordine pubblico. La legge infine stabilisce i casi di ineleggibilità e di incompatibilità per la carica di Sindaco.

Il Sindaco, prima di entrare in funzioni, deve prestare giuramento dinanzi al Prefetto.

Il Sindaco — che riassume in sé ogni potere esecutivo del Comune — convoca il Consiglio e lo presiede; convoca e presiede la Giunta; prepara le materie da trattarsi nelle adunanze del Consiglio e della Giunta; esegue tutte le deliberazioni dei Consigli; provvede alla osservanza dei regolamenti, ecc.

Quale *ufficiale del Governo* il Sindaco provvede alla pubblicazione delle leggi, degli ordini governativi; a tenere i registri dello Stato civile e quello di popolazione; a invigilare su tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico, ecc.

Nei Comuni divisi in borgate o frazioni, che abbiano difficoltà di comunicazioni col capoluogo, il Sindaco può delegare le sue funzioni di ufficiale del Governo ad un Consigliere e, in mancanza, ad un elettore risiedente nella borgata o frazione.

I Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti possono deliberare di essere ripartiti in quartieri e in questo caso il Sindaco, con l'approvazione del Prefetto, può delegare le sue funzioni di ufficiale del Governo e associarsi degli *aggiunti* presi fra gli eleggibili.

In caso di assenza o di impedimento del Sindaco ne fa le veci l'assessore delegato o l'assessore anziano ed in mancanza degli assessori il Consigliere anziano.

Il Sindaco, a norma dell'art. 153 della Legge comunale e provinciale può prendere provvedimenti *contingibili* ed *urgenti* di sicurezza pubblica, di igiene pubblica e far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati.

E' *contingibile* il provvedimento non espressamente preveduto da leggi e regolamenti, ma determinato da cause *imprevedute*; è *urgente* poi quello che *moram non patitur* per evitare un danno o un pericolo imminente.

Impiegati e salariati comunali

La distinzione è ormai segnata nella legge e nella consuetudine pratica: *impiegati* sono coloro che hanno funzioni più o meno di concetto; *salariati* quelli invece che prestano opera puramente manuale.

Fra i primi sono il Segretario comunale, il ragioniere, i medici, i maestri; fra i secondi sono i cantonieri, i vigili, gli spazzini, i bidelli, ecc.

La nomina degli impiegati è di spettanza del Consiglio;

quella dei salariati è della Giunta. I sistemi di nomina sono due: il *concorso* che è obbligatorio per gli impiegati e pel segretario, quando non possa provvedersi per promozione tra gli impiegati dello stesso Comune (art. 94 reg.); la *chiamata* o nomina diretta, applicabile ai soli salariati.

La legge provvede a fissare i criteri, le condizioni, le modalità per le nomine, in relazione anche ai diritti e ai doveri dei funzionari e riguarda perciò le incompatibilità e le ineleggibilità, la stabilità, i congedi, le aspettative, le dispense dal servizio, i provvedimenti disciplinari, i licenziamenti, ecc. Tali norme sono poi integrate da quel particolare regolamento comunale che — approvato dalla G. P. A. — determina lo stato giuridico degli impiegati e salariati anche per quanto riguarda lo stipendio e il salario, la quiescenza, ecc. Non è possibile esporre — sopratutto in uno studio rapido e sintetico — la organizzazione degli uffici comunali, tanto più che essa varia da Comune a Comune. Basti accennare alla *segreteria* che costituisce il nucleo fondamentale e necessario di tutti gli uffici ed è anche la base organica di tali uffici nei grandi Comuni.

« Il Segretario Comunale — dice il Piccioni — è la forza « motrice dell'amministrazione; ufficiale pubblico, i cui ver- « bali fanno fede fino a querela di falso, responsabile di ogni « incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio mu- « nicipale, gravato di attribuzioni molteplici, importanti e de- « licate, era necessario che la sua posizione fosse, dalla legge, « resa tale da corrispondere alla gravità delle di lui funzioni ».

Finanza e contabilità comunale

La molteplice attività delle amministrazioni, che incide in ogni campo della vita civile, sociale, economica dei Comuni, esige naturalmente spese ordinarie e straordinarie, che aumentano continuamente con l'incalzare dei bisogni e delle necessità pubbliche.

Anche la finanza locale è rimasta vincolata a quella dello Stato, il quale — fra l'altro — è arrivato perfino all'assurdo

di fissare le imposte che gli Enti locali possono applicare e di determinarne le modalità, persistendo nella paradossale confusione fra i grandi Comuni e i piccolissimi, i quali sono soggetti alle stesse, identiche norme.

Entrate comunali

Le *entrate* dei Comuni, come del resto quelle dello Stato, sono *ordinarie* e *straordinarie*; le ordinarie si distinguono in *originarie* o di *diritto privato* e *derivate* o di *diritto pubblico*.

Alle prime appartengono le rendite patrimoniali derivanti da beni immobili, dal posseso di capitali, dall'esercizio di industrie (pubblici servizi municipalizzati); alle seconde si riferiscono le *tasse* e le *imposte*.

Per non confondere i due concetti — come spesso avviene — diremo in sintesi che la *tassa* è il *corrispettivo che il cittadino paga per determinati servizi pubblici*; l'*imposta* è invece il *corrispettivo che si fa obbligo al cittadino di pagare per servizi pubblici generali*. Così per esempio lo Stato alle spese di sicurezza interna ed esterna, che giovano alla generalità dei cittadini, provvede sempre con imposte, trattandosi di funzione di Stato indivisibile.

Le *tasse* comunali si possono classificare a seconda dei compiti cui si riferiscono:

1° - tasse per l'amministrazione della giustizia;
2° - » » la polizia e sicurezza;
3° - » » » pubblica istruzione;
pei lavori pubblici (pedaggi, diritti portuari, ecc.);
5° - » di soggiorno.

Come è facile arguire — essendo assai limitato il campo delle tasse — il rendimento è anche minimo, così che i Comuni debbono ricorrere alle *imposte* per provvedere alle loro esigenze.

Le *imposte* si distinguono in *autonome* o indipendenti e in *sovrimposte*: le prime sono stabilite per iniziativa del Co-

mune, che ne esige l'intero ammontare, a mezzo di *ruoli*; le seconde consistono nella applicazione di contributi addizionali alle imposte dirette governative sui terreni, sui fabbricati e anche sulla ricchezza mobile, per quegli Enti che eccedono la misura legale delle sovrimposte fondiarie.

Le imposte poi si dividono in *dirette* e *indirette*.

Le IMPOSTE DIRETTE sono: 1°) la *imposta di famiglia* o *focatico* che colpisce il reddito della famiglia o delle persone unite da vincoli di parentela o di affinità insieme conviventi con patrimonio unico o comune; 2°) l'*imposta di esercizio* o *rivendita*; 3°) l'imposta sulle *bestie da tiro*, da *sella* e da *soma*.

Le IMPOSTE INDIRETTE sono: 1°) l'*imposta* sul *valore locativo*: ha per base la pigione - è il complemento di quella di famiglia; 2°) l'*imposta* sul *bestiame* che per quanto costituisca un peso per l'agricoltura è fonte di redditi notevoli; 3°) le *imposte* sui *domestici*, sulle *vetture private*, sulle *vetture pubbliche*, sui *cani* e altre (come quelle sugli *spettacoli pubblici*, sul *gas* ed *energia elettrica*, sui *pianoforti*, sulle *aree pubbliche* e su quelle *fabbricabili* a favore dei Comuni che abolirono il dazio sui farinacei).

Nella denominazione ufficiale tali imposte vanno sotto il nome di *tasse non afferenti a servizi pubblici* le quali, cioè, non rappresentano il rimborso di speciali servizi resi a chi paga il tributo, ma hanno carattere generale di imposte. Se non che, sia per lo scarso rendimento della maggior parte di detti tributi, specie nei Comuni minori, sia per la naturale avversione a taluni di essi, la parte principale delle entrate rimangono il *dazio consumo* e le *sovrimposte*.

« Il *dazio consumo* — dice giustamente il Piccioni — co-
« stituisce l'ossatura dei bilanci dei grandi Comuni ».

I Comuni possono imporre *dazi addizionali* sui generi colpiti dal dazio di consumo governativo (vino, alcool, aceto, zucchero, olio, ecc.) e anche *dazi propri* su articoli non colpiti da dazio governativo (bevande, commestibili, foraggi, materiali da costruzione, ecc.).

La materia dei dazi vasta e complessa è soggetta a molte

leggi e regolamenti; qui basterà ricordare che per l'applicazione delle leggi daziarie i Comuni sono divisi in quattro classi, a seconda della popolazione, e per la riscossione dei tributi si distinguono in *Comuni chiusi* e *Comuni aperti*; i Comuni di 1ª classe (popolazione superiore a 50.000 abitanti) e di 2ª (ab. da 20.000 a 50.000) sono dichiarati *chiusi* e riscuotono il dazio sul consumo alla introduzione nel recinto daziario del Comune; gli altri sono *aperti* e riscuotono il dazio sulla vendita al minuto dei generi ad esso soggetti.

Le riscossioni — nei Comuni aperti — si fanno generalmente con l'abbonamento o mediante appalto.

La sovrimposta

Nelle indicazioni di cui all'art. 193 della legge comunale figura come ultima la *sovrimposta alle contribuzioni dirette*, la cui funzione è semplicemente interpretativa e cioè — secondo la dizione dell'art. 309 — « *per far fronte alla deficenza dei bilanci* ».

La sovrimposta è applicata ai *terreni* e ai *fabbricati*. Questa facoltà tributaria dei Comuni è limitata in vari modi: anzitutto non dovrebbe eccedere un certo limite (sessanta centesimi per ogni lira di imposta erariale), ma questo limite può essere superato in seguito ad autorizzazione della G. P. A. e quando sia stata premessa l'applicazione del dazio consumo e di altre imposte dirette e indirette.

Lo Stato poi — cedendo alle vive pressioni di Comuni e Provincie — ha loro consentito, in via per altro provvisoria, di sovrimporre alla imposta erariale di R. M. nel limite massimo di dieci centesimi per ogni lira di imposta principale.

Per dare un'idea di quella che è la vita dei Comuni in rapporto ai gettiti delle entrate e alle conseguenti spese basta rilevare che il dazio consumo rende 4/10, la sovrimposta 5/10 e il residuo decimo è appena dato dalle altre tasse e imposte locali.

Di fronte ai bisogni e alle necessità sempre crescenti della vita civile, cui non possono provvedere i Comuni coi mezzi

inadeguati a loro disposizione e per il sistema tributario irrazionale e antieconomico imposto dallo Stato, è necessaria una riforma organica e completa, la quale — secondo i principii affermati da studiosi, da amministratori, da uomini politici — dovrebbe anche essere « diretta a distinguere il sistema tributario del Comune da quello dello Stato; le tasse di famiglia, valor locativo e ogni altra avente più o meno carattere di tributo imposto alla ricchezza personale, dovrebbero conglobarsi in una imposta progressiva sul reddito attribuita allo Stato; le entrate dei Comuni dovrébbero poggiare sulle imposte reali razionalmente riorganizzate; si dovrebbe poi tendere alla riduzione e alla successiva abolizione del dazio, a cominciare dalla rinuncia dello Stato ai canoni daziari ».

Spese comunali

Le spese cui debbono far fronte i Comuni per rispondere alle esigenze e ai bisogni loro, in continuo aumento, si dividono in tre titoli: *effettive, per movimento di capitali* e *contabilità speciali.*

Le *effettive* poi si distinguono in *obbligatorie*, perché poste dalla legge a carico dei Comuni, e in *facoltative.* A loro volta le obbligatorie sono *ordinarie* e *straordinarie*: le prime possono essere originate da cause permanenti o dipendere dal normale andamento dell'amministrazione comunale e si distinguono in *fisse*, con scadenza ed importo determinato, e *variabili* od a *calcolo*, ossia determinate in via molto approssimativa.

Le spese *obbligatorie ordinarie* sono costituite innanzi tutto dagli *oneri patrimoniali* (interessi passivi di mutui, censi, imposta e sovrimposta a carico del Comune, amministrazione degli stabili e beni in economia, assicurazioni); poi dalle *spese generali* (stipendi per il personale dell'amministrazione, pensioni, acquisti di cancelleria, spese per gli uffici, per i registri di popolazione, di stato civile, ecc.); la terza categoria comprende le spese per la *polizia locale* ed

igiene; la quarta quella per la *sicurezza* e la *giustizia*; la quinta elenca le spese per *opere pubbliche*; la sesta quelle per la *istruzione pubblica*; la settima le *spese per il culto* e infine la ottava comprende le *spese per la beneficenza*.

Anche le spese *obbligatorie* e *straordinarie* si suddividono in altrettante categorie, le quali hanno sempre riferimento a spese di carattere straordinario.

Per le *spese facoltative* il legislatore non detta norme speciali, limitandosi a dire negli art. 198, 199 e 263 della legge comunale che sono quelle non tassativamente prescritte e agli art. 312, 313 e 314 per uscire dall'indeterminato, prescrive che le spese facoltative debbono avere per oggetto « servizi ed uffici di utilità pubblica oppure essere destinate ad opere di integrazione e completamento della scuola ».

Bilancio comunale

L'inquadratura contabile delle entrate e delle spese del Comune costituisce il suo *bilancio*, a base del quale sta l'*inventario* del patrimonio. La legge fissa le norme precise per la forma e il contenuto del *bilancio preventivo comunale* (art. 186 e seg.); questo è *di competenza* (art. 186); al lordo (art. 190); riguarda l'esercizio che va dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno (art. 186); è suddiviso in due parti: *entrate* e *spese* (art. 187); ciascuna di queste parti è poi distinta in entrate e spese effettive, movimento di capitali e contabilità speciali (art. 188) ecc. Il periodo entro il quale si svolgono le funzioni amministrative chiamasi *esercizio*; la *gestione* invece è il periodo di tempo che riguarda l'opera, l'azione di uno degli organi esecutivi dell'amministrazione; così si dovrà dire l'esercizio 1943-44 ecc., mentre si dirà la gestione dell'amministrazione A, del magazzeno B, ecc.

Il Bilancio — che è da considerare *legge* dell'amministrazione comunale dal 1° gennaio al 31 dicembre — deve essere deliberato nei modi di legge prima che l'anno finanziario cominci. E dopo la sua approvazione, nessuna nuova spesa può essere autorizzata se non con speciale deliberazione del

Consiglio comunale e con la specificazione dei mezzi per provvedervi.

Per rimediare infatti alle deficenze che si manifestassero nella assegnazione del bilancio è inscritta, in apposita categoria, una somma sotto la denominazione di *fondo di riserva*.

La discussione del *bilancio preventivo* involge le direttive dell'amministrazione comunale; quello del *conto consuntivo* — presentato dai tesorieri comunali entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio e preceduto dal *conto morale* della Giunta — dà occasione a un giudizio sull'opera degli amministratori.

Osservano giustamente e ironicamente il Piccioni e il Rava che in generale le assemblee deliberanti si preoccupano specialmente delle discussioni dei bilanci di previsione, sulle quali combattono spesso aspre battaglie, e raramente discutono le risultanze del rendiconto, perché l'ammonimento del Thiers « *un peu de confiance avant, et beaucoup de contrôle après* » fu invertito.

Vigilanza e tutela dei Comuni

Il Comune italiano non è né libero né autonomo: la legge è inspirata al concetto di subordinare il Comune allo Stato. Essa non è informata né alla dottrina del decentramento, perché demanda alla competenza dello Stato molti affari d'interesse locale; né al principio dell'autonomia perché sottopone gli Enti locali alla *vigilanza* e alla *tutela* di altri organi.

La *vigilanza* (controllo di legittimità) è esercitata dal Prefetto, il quale pone o nega il *visto* alle deliberazioni dei Consigli Comunali e delle Giunte municipali, trasmesse entro otto giorni dalla loro data.

Il Prefetto esamina se è stata presa secondo la forma prescritta dalla legge la deliberazione, che diventa esecutiva se è rimandata col *visto* o se il decreto di sospensione non è pronunziato entro il termine di 15 giorni.

Il termine è di un mese per i bilanci e i conti consuntivi.

L'annullamento degli atti viziati di nullità è decretato dal

Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, entro i trenta giorni dalla data della ricevuta.

Contro il decreto di annullamento il Consiglio Comunale può ricorrere nel termine di 15 giorni dalla sua comunicazione al governo del re, che provvede con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato.

La legge poi per aggravare l'opera di vigilanza e di ingerenza del Prefetto dispone che questi possa ordinare, a spese del Comune, le indagini reputate necessarie, non solo, ma in caso di omissione del disimpegno delle incombenze affidate al Comune può inviare, sempre a sue spese, un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo.

Non si tratta più di semplice vigilanza in questi casi, ma di una vera e propria *ingerenza che lede le prerogative del Comune* (1).

La *tutela* invece è esercitata specialmente dalla Giunta provinciale amministrativa creata con la legge comunale del 1889, cui vengono sottoposte le deliberazioni riguardanti:

1) l'alienazione di immobili, di titoli;
2) l'acquisto di azioni industriali e gli impieghi di denaro;
3) le locazioni e conduzioni eccedenti i 12 anni;
4) le spese che vincolano i bilanci oltre i 5 anni;
5) i cambiamenti nella classificazione di strade;
6) i regolamenti dei dazi e delle imposte comunali;
7) i regolamenti di edilità e polizia locale;
8) le deliberazioni riguardanti azioni giudiziarie.

Contro le decisioni della G. P. A. i Consigli Comunali e i Prefetti possono ricorrere al governo del re, che provvede con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato; nel caso di negata autorizzazione a stare in giudizio il ricorso è fatto — anche in merito — alla V Sezione del Consiglio di Stato.

(1) Vedi in *appendice* lo scritto di G. Maonggi: *il prefetto*.

La G. P. A. composta del Prefetto, di due Consiglieri di Prefettura, di quattro Membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio provinciale, ha non soltanto funzioni di tutela ma anche attribuzioni giurisdizionali.

Amministrazioni straordinarie del Comune

Comuni insolventi

I Comuni che hanno ecceduto o devono eccedere il limite legale della sovrimposta per sistemare i loro debiti possono, secondo la legge, essere sottoposti alla tutela speciale della Commissione reale per un quinquennio dalla data di approvazione del bilancio normale.

Il Comune in istato di insolvenza, pur conservando la sua amministrazione ordinaria, trasmette alla commissione reale il suo completo e definitivo assetto finanziario e amministrativo, tanto nei riguardi della sistemazione dei debiti, quanto in quelli della revisione del bilancio e dello stesso ordinamento tributario e dei regolamenti relativi.

Il bilancio stabilito dallà Commissione reale è consolidato per 5 anni, e nessuna modificazione vi può essere introdotta se non è approvata dalla commissione stessa.

Il Commissario prefettizio

La legge specifica i casi in cui il Capo della Provincia può nominare un suo Commissario presso l'amministrazione comunale: è questa un'altra conseguenza diretta dell'ingerenza governativa e della vigilanza attribuita al Prefetto.

Tale funzionario è scelto: 1) per curare l'adempimento delle operazioni elettorali assegnate al Sindaco o alla Commissione elettorale; 2) per sostituire il Sindaco nelle funzioni di ufficiale del Governo; 3) per la spedizione degli affari in ritardo.

L'art. 321 della legge comunale poi stabilisce che quando il Consiglio comunale non può deliberare per essere la mag-

gioranza dei suoi membri interessata nell'affare da trattare oppure quando la stessa impossibilità derivi dal fatto che il Consiglio è ridotto a meno della metà per morte o rinunzia dei suoi membri, allora il Prefetto nomina un Commissario che deve provvedere a quell'attività che importa obblighi verso lo Stato o verso la Comunità e deve dar corso soltanto alle spese rese obbligatorie per legge o per antecedenti deliberazioni esecutorie (1).

Scioglimento del Consiglio comunale - Commissario regio

Secondo la legge (art. 323-324) i motivi dello scioglimento sono di due specie:

1) *d'ordine pubblico*, lasciati al prudente accorgimento del governo;

2) d'*ordine amministrativo*, i quali si verificano in tutti quei casi di trasgressione degli obblighi imposti dalla legge e di persistenza in tale trasgressione, malgrado i richiami dell'autorità amministrativa

Lo scioglimento ha luogo per decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, da pubblicarsi nella « Gazzetta Ufficiale » e da comunicarsi al Parlamento.

L'amministrazione straordinaria ha la durata di tre mesi, ma per motivi di ordine pubblico o amministrativo, il termine può essere prorogato fino a sei mesi, sempre con decreto reale; entro tale periodo deve aver luogo la nuova elezione.

Il Commissario straordinario, nominato con decreto reale, esercita le funzioni del Sindaco e della Giunta. In caso d'urgenza può assumere i poteri del Consiglio, ma allora le sue deliberazioni non possono vincolare i bilanci del Comune oltre l'anno in corso, sono sottoposte all'approvazione della G. P. A. e ne è fatta relazione al Consiglio Comunale nella sua prima adunanza perché ne prenda atto.

Con lo scioglimento del Consiglio si ha il caso più completo e caratteristico di amministrazione straordinaria del

---

(1) Vedasi nell'appendice: *I Commissari*, di G. Macaggi.

Comune: si dice che, per garantire i Comuni dai facili abusi governativi in questa materia, si è stabilito che il decreto reale — tanto per lo scioglimento quanto per la proroga — debba essere preceduto da una relazione contenente i motivi del provvedimento; che questo sia adottato previo parere del Consiglio di Stato; che esso venga pubblicato nella « Gazzetta Ufficiale »; che infine un elenco di tutti i decreti di scioglimento e di proroga venga comunicato ogni tre mesi al Senato e alla Camera dei Deputati per l'eventuale esercizio del controllo parlamentare. Ma è facile comprendere come siano assolutamente irrisorie tali garanzie: le prime formalità hanno un valore relativo; il controllo delle due Camere non fu mai esercitato perché doveva concludersi con un voto di sfiducia per il Governo. Si comprende perciò facilmente come, mancando ogni seria limitazione a questa facoltà di scioglimento ed essendo il governo rigidamente accentratore e autoritario, il numero delle amministrazioni straordinarie andò sempre più aumentando, con gran danno delle finanze e degli interessi dei Comuni.

Le elezioni municipali

Elettorato

Le condizioni generali richieste per l'elettorato amministrativo sono tre: 1°) il godimento dei diritti civili; 2°) la cittadinanza; 3°) la maggiore età.

Il diritto elettorale amministrativo però si può acquistare anche per *censo* e allora il cittadino lo esercita dovunque paghi un'annua contribuzione specificatamente determinata dalla legge (art. 14).

L'elettorato per censo, che ha il suo fondamento nella funzione prevalentemente economica del Comune, trova la più vivace opposizione in coloro che — come noi — contestano che la ricchezza possa essere causa di predominio: « Uno è il voto politico — dice il Piccioni — uno deve es-

sere quello amministrativo ed ambedue derivare dalla identica concezione della uguaglianza dei cittadini di fronte alle leggi fondamentali dello Stato ».

Vi sono poi categorie di cittadini esclusi tassativamente dal diritto elettorale ed altre per le quali è sospeso l'esercizio di tale diritto.

Tra le prime sono gli interdetti o inabilitati, gli ammoniti, i falliti, i condannati non riabilitati, le donne.

La disposizione riguardante l'esclusione della donna dal diritto al suffragio non può trovare il consenso di quanti — specialmente oggi — sentono che la donna — nel fervore e nel tumulto della vita moderna — ha conquistato, per la sua attività e per la sua capacità, gli stessi diritti — e in contrasto — gli stessi doveri dell'uomo.

Eleggibilità

Sono eleggibili a consiglieri comunali tutti gli elettori inscritti nelle liste, purché sappiano leggere e scrivere.

Però quando il numero degli elettori che sanno leggere e scrivere sia inferiore del doppio di quello dei consiglieri assegnati al Comune, sono eleggibili anche gli analfabeti.

Non sono eleggibili gli ecclesiastici, i funzionari del governo aventi vigilanza sull'amministrazione comunale, gli impiegati degli istituti locali di beneficenza, coloro che ricevono uno stipendio o un salario dal Comune, coloro che hanno il maneggio del denaro del Comune, coloro che hanno lite vertente col Comune, i debitori del Comune legalmente messi in mora, ecc.

Infine non sono eleggibili coloro che sono esclusi dall'elettorato.

La legge poi fissa anche le incompatibilità con la carica di consigliere comunale; così per es.: non possono contemporaneamente far parte dello stesso Consiglio comunale gli ascendenti, i discendenti, il suocero e il genero, l'adottante e l'adottato.

Nella seduta immediatamente successiva alle elezioni il

Consiglio comunale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, deve esaminare la condizione degli eletti.

Liste elettorali

Le liste elettorali sono compilate in ogni Comune da una commissione presieduta dal Sindaco e nominata dal Consiglio comunale nella sessione ordinaria di autunno.

Le iscrizioni nelle liste avvengono d'ufficio o su domanda.

La commissione, dopo il 15 dicembre (termine entro il quale debbono essere presentate le domande) si riunisce per la formazione e la revisione delle liste, cui procede mediante la compilazione di cinque diversi elenchi per le iscrizioni, le cancellazioni, le domande respinte, gli emigrati all'estero, i sospesi dall'esercizio del diritto elettorale.

Gli elenchi sono affissi ed esposti.

Contro le operazioni della commissione naturalmente sono ammessi reclami, sui quali decide la commissione provinciale elettorale, contro le cui deliberazioni si può ricorrere alla Corte d'Appello.

Entro il 30 aprile la commissione provinciale deve aver decretata la definitiva approvazione degli elenchi.

Operazioni elettorali

Le elezioni si fanno nei mesi di giugno e di luglio; il Prefetto, d'accordo col primo Presidente della Corte d'Appello, fissa il giorno delle elezioni; cinque giorni prima di questo, il Sindaco fa pervenire a ciascun elettore il certificato che indica la Sezione, il luogo della riunione, il giorno e l'ora della votazione. In ciascuna sezione (è opportuno ricordare che il Comune si divide in Sezioni quando gli elettori eccedono il numero di 800 inscritti e ogni sezione non può avere più di 800 iscritti e meno di 100) è costituito un *ufficio elettorale* (detto comunemente *seggio*) composto di un Presidente e di un Vice Presidente, designati dal primo Pre-

sidente della Corte d'Appello fra i magistrati del distretto della Corte, di quattro scrutatori e d'un segretario.

Gli scrutatori sono scelti dalla Commissione elettorale comunale, integrata dai due consiglieri eletti col maggior numero di voti e dai due eletti col minor numero. Il segretario è scelto dal Presidente dell'Ufficio elettorale.

Insediato l'ufficio, le operazioni cominciano alle ore otto del giorno fissato.

Stabilita la identità dell'elettore, questo ha diritto di votare per tanti nomi quanti sono i consiglieri da eleggere, quando se ne devono eleggere meno di cinque. Se tale numero è superiore l'elettore ha diritto di votare solamente per i *quattro quinti* dei consiglieri da eleggere.

E così è assicurata alla minoranza una rappresentanza in misura del quinto. La votazione deve restare aperta fino alle ore 19 e può continuare non oltre le ore venti solo se siano presenti elettori che non abbiano votato.

Chiusa la votazione, accertato il numero dei votanti, si procede allo scrutinio delle schede e quindi alla proclamazione degli eletti da parte del Presidente della prima Sezione, quando il Comune ha una sola sezione, e da parte della riunione dei Presidenti, convocata dal Presidente della prima Sezione, quando il Comune è diviso in più Sezioni elettorali.

La legge stabilisce una serie di norme d'indole pratica tendenti a reprimere l'alterazione e la falsificazione delle liste elettorali, le correzioni di qualsiasi genere, gli abusi dei pubblici ufficiali in materia, il turbamento delle operazioni elettorali ecc.

LA LOTTA PER LE RIFORME

Nel tempo in cui, dall'inizio del regno in poi, la democrazia tentava di realizzare riforme e trasformazioni politiche e sociali, e nelle eternamente ricorrenti agitazioni dei problemi fondamentali, uomini di governo e partiti non cessarono di inscrivere nei loro programmi la grave questione dell'*autonomia Comunale*.

Da Crispi a Giolitti, veri e propri *dittatori* per lunghi anni, non vi fu Capo di governo, che non promettesse con un deciso *decentramento amministrativo* una larga *autonomia*.

I partiti lottarono anni ed anni per il raggiungimento del grande scopo, il primo tra quelli dell'*Associazione dei Comuni* costituita per iniziativa dei repubblicani, e giunta a notevole sviluppo per la fervida attività anche dei socialisti, e nell'ultimo periodo della sua vita, dei popolari.

A voler soltanto *accennare* alle innumerevoli manifestazioni di uomini della cultura e della politica, dovremmo intrattenerci lungamente. Ci limitiamo a richiami i quali dimostrano la concordanza del pensiero di uomini di parti politiche diverse e avverse. Un uomo, che è, generalmente, ritenuto un conservatore, e che fu invece, oltre che giurista sapiente, scrittore di alte vedute, uomo di convinzioni veramente liberali, *Giuseppe Saredo*, d'altronde noto come presidente del Consiglio di Stato e per le inchieste sulle amministrazioni del Comune e della provincia di Napoli (1902), in una brillante e ardita memoria intitolata «*La vita locale in Italia*» (1) letta nella gran sala dei *Fisiocratici* di Siena nel 1870, essendo allora professore in quella Università, diceva:

(1) Milano, Treves, 1870.

« ... *Urge che si portino a tali enti pronti e salutari provvedimenti.*

« *E primo fra tutti è lo svincolamento dell'individuo, del Comune, della Provincia, la restituzione a loro di tutte le attribuzioni usurpate dallo Stato, la diminuzione quindi dei carichi che li schiacciano. Gli effetti di questa riforma saranno benefici sotto l'aspetto sociale, sotto l'aspetto politico, sotto l'aspetto economico e sotto l'aspetto intellettuale... Si dirà che le leggi ora vigenti emancipano il Comune e la Provincia. Sì, ma intanto se il Comune di Capizzi in Sicilia o quello di Gherghingano nel bolognese o quello di Grezzi in Sardegna vogliono impedire ai maiali d'andare vagando per le vie, o ai cittadini di gettar spazzature per le finestre, di questi gravissimi affari bisogna che ne riferiscano al Prefetto, che ne riferisce al Consiglio di Stato, il quale dà il suo parere sul regolamento e, occorrendo, si provoca un decreto di S. M. il re d'Italia!*

« ...*E ciò che avviene si sa; i ministri, stanchi e storditi da tanta faraggine di affari, firmano o fanno firmare dal re decreti su decreti che non hanno neppure letti; e chi decide quasi sempre dei più gravi interessi delle Provincie o dei Comuni non è il Ministro, ma un impiegato subalterno qualunque dei ministeri* ».

Giuseppe Macaggi, il profondo e forbito scrittore repubblicano, scriveva (1): « La libertà comunale in Italia si può dire, senza esagerazione, che *non esiste*, e quel tanto che ve n'è trova un così abile congegno di precauzioni e di difese da parte del potere centrale, che si neutralizza e si annulla. Se era impossibile serbare il sindaco di nomina regia, quale fu per tanti anni, a questa concessione sono contrapposti siffatti compensi che l'autonomia comunale rimane sempre un mito. Arbitra dei comuni è sempre la prefettura.

« Il sistema di tutela vigente sui comuni, serve piuttosto ad impedire che facciano il bene che ad evitare facciano il

---

(1) *Decentramento politico e amministrativo*, Roma, Libreria Politica Moderna, 1914.

male. I grossi volumi dell'inchiesta Saredo su Napoli ne sonò la più compiuta dimostrazione sperimentale. Basti dire che il Saredo trovò che i bilanci comunali da più anni non erano approvati dall'autorità tutoria e si tirava avanti lo stesso...

« ... Il comune italiano non è un ente autonomo, è un ordegno qualunque dello Stato. Il Sindaco è elettivo invano se il prefetto può sospenderlo e il governo licenziarlo. Lo Stato taglieggia il Comune come vuole, gli rovescia sul capo tutti i pesi che crede.

« La riforma dei tributi locali ha traversato tutte le incarnazioni della Sinistra come un pio desiderio. Il ministro Wollemborg, perché accennò a qualche cosa di concreto, fu cacciato.

« ... Le piaghe che sanguinano richieggono una cura radicale, dalle fondamenta » ...

Emilio Caldara, che fu sindaco valoroso e apprezzato dell'amministrazione socialista di Milano, scriveva (1): « La necessità dell'autonomia comunale risorge come un bisogno dei tempi nostri.

« Bisogno di autonomia dal punto di vista delle *funzioni*: nel senso di distinguere nettamente quelle del Comune da quelle dello Stato e sopprimere quindi tutte le forme di vassallaggio che ancora affliggono e avviliscono la vita comunale. Bisogno di autonomia dal punto di vista *tributario* e *finanziario:* nel senso di sceverare nettamente le fonti tributarie e le spese del Comune da quelle dello Stato, per impedire che il più forte isterilizzi le risorse e aggravi i carichi del più debole. Bisogno di autonomia dal punto di vista dell'*azione amministrativa:* nel senso di limitare (se non di sopprimere, aggiungiamo noi) l'ingerenza governativa nella vigilanza del Comune; abolire ogni pastoia ingombrante e inutile e sostituire all'attuale umiliante tutela il controllo degli stessi cittadini ».

Giannetto Ceroni, in un suo interessante studio sul Co-

(1) *Il Comune e la sua amministrazione*, Milano, Fed. Biblioteche popolari.

mune: « E' vano — diceva — illudersi e parlare di riforme tributarie da attuarsi dal Comune; dell'opera del Comune di fronte alla questione sociale; dell'assunzione dei servizi pubblici da parte del Comune, finchè lo Stato impedirà al Comune di muoversi liberamente; finché principale se non unica cura dello Stato sarà il soffocare ogni iniziativa ed ogni principio di vita comunale » (1). La pregiudiziale repubblicana, affermava, polemizzando, il Ceroni, non già aprioristica e metafisica, ma aposterioristica e positiva, trova la sua giustificazione nella esperienza di oltre un secolo sulla essenza e la natura delle istituzioni monarchiche.

E' inutile farsi illusioni: la monarchia non darebbe mai l'autonomia al Comune, ma continuerebbe anzi a soffocarlo maggiormente fra le strettoie ferree della legge e delle disposizioni ministeriali, perché rimanesse un'appendice della prefettura, soggetto allo scioglimento del Consiglio a capriccio di S. M. e governato da un regio Commissario.

Lo Stato italiano, aggiungeva il Ceroni, considera il Comune come un semplice *organo locale* dell'amministrazione dello Stato: questo concetto domina quasi incontrastato nella legislazione e forse più ancora nella dottrina ufficiale e nelle sfere amministrative. Donde logicamente derivano la violazione costante delle autonomie locali e il trionfo dell'accentramento burocratico.

Partendo invece dal concetto che il Comune sia di formazione naturale, abbia fini propri e distinti da quelli dello Stato, si viene immediatamente alla conclusione che il Comune ha diritto ad una larga autonomia, con quei soli limiti che sono richiesti dalla necessaria *armonia* coi fini generali dello Stato e dell'obbligo che questo ha di eliminare gli abusi.

La condizione di subordinato e di minorato fatta al Comune dalla legislazione esaminata, vigente quando il fascismo fu assunto al potere e fino al 1923, divenne condizione servile per i regi decreti e per le leggi del periodo fascista.

---

(1) *Il Comune*, Ancona, Tip. economica Anconetana.

IL COMUNE NEL REGIME FASCISTA

Il Fascismo iniziò la serie di provvedimenti amministrativi col R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, culminata poi nella legge 4 febbraio 1926 n. 237 con la creazione del Podestè e delle Consulte municipali ed esaurita col testo unico della Legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 783.

Secondo la concezione fascista il *Comune* era un *ente autarchico territoriale;* suo organo attivo era il *Podestà;* suo organo consultivo generale la *Consulta comunale*; responsabile dell'esecuzione delle deliberazioni podestarili il *Segretario comunale.*

Questa concezione esprime e realizza il principio autoritario totalitario negando nettamente ogni caratteristica democratica con l' abolizione dell' elettività delle cariche e di ogni controllo popolare.

Il Podestà

Capo del Comune era un Podestà. Nell'ordinamento speciale di Roma il capo del Comune era denominato *governatore.*

Il *Podestà*, che per alcune sue attribuzioni agiva come organo dello Stato (per la pubblica sicurezza, per l'igiene, per lo Stato civile, ecc.) era fondamentalmente organo del Comune e — come tale — era nominato con decreto reale, durava in carica quattro anni e poteva essere sempre riconfermato.

Due o tre Comuni vicini della stessa provincia potevano essere amministrati da un unico Podestà, quando la loro popolazione complessiva non superasse i 10.000 abitanti.

Il Podestà, che doveva prestare giuramento dinanzi al Prefetto, era un funzionario onorario: poteva essere sospeso con decreto del Prefetto o revocato con decreto reale, per inosservanza dei doveri d'ufficio e per motivi d'ordine pubblico. Contro i provvedimenti di sospensione e revoca non era ammesso alcun gravame, né in sede amministrativa né in sede giurisdizionale.

Il Podestà rappresentava il Comune, ne firmava gli atti, sovraintendeva a tutti gli uffici e istituzioni comunali, stava in giudizio per il Comune, sia come attore sia come convenuto, promuoveva gli atti conservativi dei diritti del Comune, convocava e presiedeva la Consulta municipale, stabilendo gli affari da trattarsi nelle singole adunanze, concludeva e stipulava i contratti comunali, curava il regolare andamento dei servizi, attendeva alle operazioni censuarie, provvedeva all'osservanza dei regolamenti, firmava i ruoli dei tributi e delle entrate patrimoniali del Comune, rilasciava certificati, deliberava intorno all'ordinamento degli uffici e servizi, e in genere su tutti gli affari propri del Comune. Adottava inoltre i provvedimenti urgenti in materia di edilizia, pulizia locale e igiene per motivi di sanità e sicurezza pubblica.

Era il solo organo d'amministrazione attivo del Comune: le sue deliberazioni erano adottate con l'assistenza del Segretario Comunale.

Poteva essere coadiuvato e sostituito in caso d'assenza o di legittimo impedimento, dal *Vice-podestà*. Il Vice-podestà era nominato dal Ministro dell'Interno nei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e in tutti i capoluoghi di provincia. Nei Comuni, la cui popolazione superava i 100.000 abitanti potevano esserè nominati due Vice-podestà. Il Vice-podestà poteva essere nominato anche nei Comuni con popolazione da 10.000 a 20.000 abitanti che, pur non essendo capoluoghi di provincia, erano sede di stazioni di cura, soggiorno o turismo, o di importanti uffici pubblici o centri di notevole attività industriale e commerciale.

La Consulta municipale

Tutti i poteri amministrativi erano nel podestà. Tuttavia, quasi a ricordare il Consiglio comunale, fu accanto al podestà creata una *Consulta* la quale era un organo rappresentativo e amministrativo collegiale con funzioni consultive. Era costituita nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e in tutti i Capiluoghi di provincia.

I suoi componenti non potevano essere meno di dieci né più di 24 nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti; non potevano essere meno di 24 né più di 40 negli altri casi.

Era in facoltà del Prefetto di stabilire, che anche i Comuni più piccoli avessero una Consulta formata di un numero di componenti non inferiore a 6 e non superiore a 10.

La Consulta era un organo *rappresentativo*, perché aveva la rappresentanza degli interessi delle organizzazioni sindacali esistenti nel Comune. I consultori erano nominati dal Prefetto, scelti nelle terne designate dalle associazioni, duravano nella carica, che era gratuita, 4 anni e potevano essere riconfermati.

Era in facoltà del Podestà di richiedere il parere della Consulta sempre che lo ritenesse opportuno; per taluni atti però il parere era obbligatorio, come ad es.: per i bilanci preventivi, acquisti di azioni industriali e di beni immobili, alienazione di immobili, assunzione diretta di pubblici servizi, applicazione dei tributi, regolamenti comunali ecc.

Alle adunanze della Consulta assisteva il Segretario comunale che stendeva il verbale delle deliberazioni.

Il Segretario comunale

Per completare il quadro del regime autoritario nel quale fu posto il Comune, le leggi del periodo fascista abolirono il diritto del Comune a scegliersi il proprio segretario, e imposero un altro rappresentante dell'autorità centrale.

Per la legge che lo ha istituito e finché essa sarà in vigore il segretario è un funzionario dello Stato, nominato dal Ministro dell'Interno in seguito a pubblico concorso per titoli e secondo l'ordine di graduatoria, e dal Prefetto secondo il grado dei posti cui occorre provvedere.

Economicamente e giuridicamente è considerato impiegato statale: la sua retribuzione però grava sul bilancio del Comune.

Sono sue attribuzioni fare osservare le leggi nell'attività del Comune e far eseguire le deliberazioni del Podestà.

Non sembra sia necessario indugiare sulla condizione del Comune durante il fascismo.

IL COMUNE IN REPUBBLICA

Il diritto municipale

« *Espresso o tacito, il più efficace provvedimento di qualunque nuova legge comunale sarà questo*: ASSICURARE LA PIÙ LIBERA DIFFUSIONE DEL DIRITTO MUNICIPALE SU TUTTA LA SUPERFICIE DELL'ITALIA ».

Così Cattaneo, affermando un *principio*, che ha i suoi sviluppi in questi pensieri di Louis Blanc e di Gabriele Rosa: « *La Commune*, dice il Blanc, *c'est le principe d'association; l'Etat c'est le principe de nationalité. L'Etat c'est tout l'édifice;* MAIS LA COMMUNE C'EST LA BASE DE CET ÉDIFICE ».

E Gabriele Rosa scriveva con plastica evidenza: « *Disegnando e costruendo un edificio si pigliano le mosse dalle fondamenta,* NON DAL TETTO.

... *Riformando l'Amministrazione e il governo dello Stato, non vuolsi partire dal Ministero,* MA DAL COMUNE, *che in tutti i tempi, appo tutti i popoli, è la monade nazionale, civile e politica, è la prima agglomerazione, il nucleo embrionale del primo germe sociale, la famiglia* ».

In questi pensieri è affermata la *necessità* della restaurazione del *diritto municipale*: e sono espresse idee le quali hanno costituito il nucleo sostanziale delle dottrine sociali ispirate dalle più alte finalità di emancipazione umana, come quelle dell'anarchismo di Reclus, di Kropotkin, di Pietro Gori, di Malatesta.

Attingiamo ancora alle fonti inesauribili della dottrina che noi professiamo un altro pensiero: quello che deve darci l'idea dell'istituzione.

Che cosa deve essere il Comune

Mazzini delineando gli ordinamenti della Repubblica scriveva: « *Il Comune è un'associazione destinata a rappresentare, quasi in miniatura, lo Stato...*

« *L'autorità morale risiede nella nazione; l'applicazione dei principî alla vita, specialmente* ECONOMICA, SPETTA AL COMUNE ».

« *Lo Stato in miniatura* »: dunque un organismo chiamato alla *tutela e all'educazione* dei cittadini; chiamato *alla amministrazione dei beni comunali; alla cura di tutti gl'interessi del popolo vivente sul territorio comunale.*

La grande funzione del Comune

E' il *Comune* che deve provvedere:

a regolare l'*edilizia*; e perciò a predisporre piani regolatori, a dar norme per le costruzioni delle abitazioni, norme ispirate alle moderne esigenze dell'igiene pubblica e privata;

a organizzare le *comunicazioni* con la costruzione delle strade e con la loro manutenzione, con l'organizzazione dei servizi di trasporto nella zona urbana e in quella rurale;

a organizzare e far funzionare le *istituzioni* e i *servizi sanitari* e *igienici* specialmente nei quartieri popolari e nelle campagne;

a organizzare i servizi di *acquedotto*, d'illuminazione, del *gas*, con larga attuazione della municipalizzazione delle aziende, o con la creazione di aziende autonome;

a organizzare *istituti per la costruzione di case* per tutti i cittadini. *Il problema della casa è forse il più importante problema economico sociale* e la soluzione sarà possibile per leggi dello Stato serie e radicali;

a organizzare l'*istruzione* e l'*educazione pubblica*. Gli edifici scolastici dovranno essere la prima, grande dotazione d'ogni comune.

Se la scuola elementare sarà, per l'uniformità di un'edu-

cazione nazionale, un servizio di Stato, il Comune dovrà istituire *asili infantili, scuole complementari dell'istruzione primaria,* e cioè scuole professionali, commerciali, per artigiani, agrarie, diurne e serali. La scuola dovrà avere le più intense cure del Comune, e i bilanci comunali dovranno stanziare gran parte delle entrate per questa funzione eminente sovrastante tutte le altre.

Non sembra necessario dire che la scuola sarà totalmente gratuita; che il Comune dovrà fornire libri, quaderni e tutto ciò che occorre allo scolaro: che un completo materiale scolastico, gabinetti scientifici, piccoli musei, biblioteche dovranno far delle scuole strumenti possenti d'istruzione e di educazione. La *refezione scolastica* dovrà essere perfettamente organizzata, e così la *mutualità e l'assistenza.*

E l'azione educativa delle scuole dovrà essere integrata e completata da *ricreatori* per i ragazzi, da *circoli di lettura,* da *biblioteche circolanti,* dal *cinematografo educativo,* da *scuole di musica,* da *filodrammatiche,* da *organizzazioni sportive.* Quando non sarà il Comune a organizzare e a gestire, esso dovrà essere il promotore, il dirigente e coordinatore dell'attività di altri enti, o di Comitati o di associazioni; a coordinare l'opera delle istituzioni di beneficenza e di assistenza, ad organizzare, fors'anche, i servizi degli istituti di assicurazione, previdenza, mutualità ecc.

La competenza del libero Comune

La prima condizione per la efficace funzione del Comune è, in conseguenza del *decentramento,* quella della attribuzione a questo Ente, di tutte le funzioni che normalmente gli spettano, in base cioè al principio che quanto riguarda gli interessi locali dei cittadini deve rimanere nella sfera di competenza e di attività del Comune.

Quali sono le funzioni inopportunamente e indebitamente assunte dallo Stato e che dovrebbero essere restituite ai Comuni? Naturalmente non è possibile elencarle perché riguar-

dano si può dire tutta la vita politica, sociale, economica, finanziaria locale.

Molte leggi protettive del lavoro, per esempio, non possono prescindere dall'intervento del Comune, sopratutto per la necessità di una applicazione praticamente opportuna ed efficace. Così la legge sul lavoro festivo e settimanale, per la sua stessa natura, non può avere che una regolamentazione locale. Altre funzioni e sviluppi di funzioni d'indole sociale si addicono al Comune più che allo Stato, sia perché devono informarsi alle particolari condizioni e persino alla particolare psicologia della popolazione nella infinita varietà dei centri abitati (ricreatori, ritrovi operai, refezioni scolastiche, ecc.), sia perché il Comune è tendenzialmente portato ad assumere funzioni di tutela sui cittadini, prima che la grande macchina dello Stato ne abbia sentito la necessità (cultura popolare, scuole professionali, calmieri e altri provvedimenti per l'alimentazione, ecc.).

L'autonomia

Il Comune potrà svolgere la sua azione, perché la Repubblica ne consacrerà nella sua *Costituzione* l'autonomia.

Questa si estrinseca:

1) nella attribuzione al Comune di tutte le funzioni che normalmente gli spettano (*decentramento*).

2) nella libera scelta degli organi del Comune;

3) nella libertà d'azione del Comune stesso;

4) nell'attribuzione della vigilanza e del controllo non allo Stato, ma ai cittadini.

Libertà d'azione del Comune

La libertà del Comune sarà realizzata con la sua autonomia, cioè con quel *decentramento* proprio dell'ordinamento della repubblica quale è nel pensiero della scuola repubblicana italiana e cioè fondata su i tre elementi: *Comune, Regione, Stato.*

Vigilanza e controllo cittadino

Organi di *coordinazione* e anche di vigilanza vi saranno nell'*organizzazione del governo regionale*, per il *controllo* dell'attività dei comuni per la verifica eventuale della legittimità degli atti, per la rimozione di *inadempienze*, di *inerzia*, ed altre deficienze sempre possibili.

Ma non basta ancora: perché l'autonomia comunale non rappresenti un pericolo di arbitrario e incontrollato procedere, l'amministrazione pubblica sarà sotto il controllo diretto della collettività e anche dei singoli cittadini.

Ecco allora due istituti di controllo: il *referendum* e la *azione popolare*.

Col *referendum* il corpo elettorale è chiamato ad approvare o a respingere una deliberazione o una proposta o un progetto dell'Amministrazione (1).

Con l'*azione popolare* ogni cittadino potrà far valere azioni spettanti al Comune e dall'Amministrazione non promosse (2).

Libera scelta dei magistrati comunali

Per quanto riguarda la terza condizione ci basti rilevare che mentre persino nel lontano medioevo le nomine delle varie cariche comunali erano fatte dai liberi cittadini, in

---

(1) Mentre il *referendum* sarà in Repubblica un mezzo di frequente consultazione popolare, come lo è in Svizzera (Vedi: *Rensi*, Forme di governo del passato e dell'avvenire e *Ingusci* e *Fedeli*, Ordinamenti costituzionali in Europa e in America, Roma, Libreria Politica Moderna) l'applicazione fatta in Italia fu limitata al solo caso della municipalizzazione di un servizio pubblico.

(2) L'azione popolare è prevista dalla legge comunale e provinciale del regno all'art. 225 il quale dispone: « Ciascun abitante può, a suo rischio e pericolo, con l'autorizzazione della Giunta prov. amministrativa, fare valere alcune azioni che spettano al Comune »... L'azione popolare fu ammessa per rivendicazioni di territori comunali usurpati, per chiusura di strade di campagna, per occupazioni di suolo comunale, nel silenzio e nell'acquiescenza di Sindaci, di rappresentanze comunali, di autorità rappresentanti il governo ecc.

prosieguo di tempo e anche in epoche recenti, vennero lasciate all'arbitrio dei governi centrali.

In Italia, compiutasi l'unificazione, fu tolta l'ingerenza *diretta* dello Stato nella scelta dei Consiglieri e delle Giunte comunali, ma fino al 1889 la nomina dei Sindaci fu riservata al re: in quell'anno fu resa elettiva la carica di Sindaco per i Comuni di maggiore importanza e solo con la legge 29 luglio 1896, n. 346, l'elettività del Sindaco fu estesa a tutti i Comuni.

Ma reso elettivo il Sindaco in tutti i Comuni, il governo fu sempre ben lontano dal rispettare il diritto dei Comuni nell'elezione dei propri magistrati: con la potente arma dello *scioglimento*, di cui usava ed abusava senza freno, riduceva troppo sovente nel nulla le elezioni fatte dai cittadini e affidava per periodi anche assai lunghi, tutto il governo comunale nelle mani di *regi commissari*.

La Repubblica lascierà libera la scelta degli amministratori e la loro revoca per casi d'*indegnità*, per *reati* e altre gravi ragioni sarà regolata dalla legge e avverrà per la vigilanza degli organi dell'Amministrazione regionale.

Responsabilità dei pubblici amministratori

E un altro istituto vi sarà per il buon andamento dell'amministrazione comunale: quello della *responsabilità degli amministratori pubblici*.

La legge italiana contempla alcuni casi di responsabilità delle amministrazioni comunali per le deliberazioni d'urgenza, per l'assunzione dei mutui cambiari, per ingerenza non autorizzata nel maneggio di denaro comunale; per spese e liti non autorizzate ecc., ma ha accolto anche il concetto della famosa *garanzia amministrativa* per cui i sindaci, quali ufficiali del governo, il Prefetto, i sotto-Prefetti e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorché dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio, senza autorizzazione del re, pre-

vio parere del Consiglio di Stato (art. 8 e 158 L. Com. e Prov.).

Questa *garanzia amministrativa*, che nell'ordine politico, specialmente per quel che riguarda i Prefetti, dava adito ai più gravi arbitri, nell'ordine amministrativo valeva a diminuire quella stessa responsabilità, già così illusoria, degli amministratori.

Nessuna ragione teoretica vale a giustificarla, e in Francia, ove ebbe origine quell'assurdo istituto, fu abolita fin dal 1870.

Essa non esiste più in nessuna nazione civile, ed è triste privilegio per l'Italia averla conservata. La futura legge che regolerà il libero Comune italiano non solo dovrà abolirla, ma dovrà sopratutto fissare e determinare in concreto la responsabilità dei pubblici amministratori.

Sarà questo un nuovo elemento e un nuovo contributo alla moralizzazione della vita civile.

La base finanziaria

La base finanziaria del Comune sarà solida e sicura, perché il sistema tributario della Repubblica sarà ordinato secondo il concetto, accettato dalle scuole democratiche, della assegnazione allo Stato dell'imposta globale progressiva; alla Regione e al Comune delle imposte reali. E il sistema dovrà dare i suoi risultati anche perché lo Stato non sarà più il prelevatore inesorabile delle risorse comunali.

Della costituzione del Comune

Comuni urbani e Comuni rurali

La legislazione italiana ha adottato un unico tipo di costituzione comunale, che, senza differenza alcuna, deve attuarsi tanto nel più umile e microscopico villaggio di montagna, quanto nella vasta città di molte centinaia di migliaia di abitanti. Comuni la cui popolazione supera ormai il milione, come Roma, Napoli, Milano, sono uguagliati a Comuni

che non arrivano a cento abitanti come Clavières (Torino) che ne ha 132 e Campello Monti (Novara) che ne ha 54.

Secondo l'arguta osservazione del Taine, si è voluto — per una falsa concezione dell'uguaglianza — adattare un identico vestito, confezionato nella capitale, alle stature più differenti, senza comprendere che un'uguaglianza di tale genere è quanto di più assurdo si possa immaginare.

E' evidente che un razionale ordinamento dei Comuni dovrebbe inspirarsi sia alle differenze regionali, sia — ed è il più necessario — alle differenze risultanti dal vario tipo di aggregazione comunale.

Noi quindi pensiamo che sarebbe necessario distinguere il *Comune urbano* dal *Comune rurale*, poiché essi hanno caratteri essenzialmente diversi. Già nel medioevo la distinzione si era verificata: il Comune rurale, scrive Luigi Salvatorelli, fu sostanzialmente un'associazione di coltivatori della terra, diretta a proteggerli e ad affrancarli dalle schiavitù feudali; i maggiori e più autonomi Comuni rurali ebbero anche il parlamento e i consoli.

In tutti i paesi, ove la presente costituzione comunale è frutto di un regolare sviluppo storico, come nella Svizzera, in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, esiste una differenza fra l'ordinamento dei Comuni urbani e quello dei Comuni rurali.

E la differenza principale sta in ciò, che d'ordinario i *Comuni rurali* sono governati dall'assemblea generale dei cittadini (*democrazia diretta*), mentre i *Comuni urbani* sono governati da un Consiglio eletto dai cittadini stessi (*sistema rappresentativo*).

Comuni rurali

In Italia, per le tradizioni storiche, per le consuetudini e per le condizioni particolari locali, si potrebbe arrivare ugualmente ad affermare nel campo pratico la distinzione.

In Lombardia — fino alla cessazione della dominazione austriaca — esistevano i *convocati generali* dei padri di fa-

miglia che, nei piccoli Comuni rurali, costituivano la suprema autorità. Farli risorgere — anche sotto altro nome — sarebbe utitle, politicamente e moralmente. Il Comune rurale ha il carattere quasi di una famiglia allargata, dove tutti si conoscono, dove le attività sociali sono quasi identiche, dove le questioni da discutere sono necessariamente poche; ivi le assemblee dei cittadini riescono facili a tenersi e possono con somma praticità e competenza trattare le questioni di maggiore interesse del paese, come l'approvazione del bilancio, la nomina delle cariche ecc... Naturalmente una *Giunta* di pochi magistrati elettivi, presieduta magari da un *Sindaco* attuerebbe le deliberazioni dell'assemblea e dirigerebbe l'amministrazione ordinaria.

E con ciò quale effetto incalcolabile sulla educazione civile delle popolazioni!

A proposito dei Comuni rurali, Carlo Cattaneo si domandava: « I piccoli Comuni un male? Come? La Lombardia, che fra tutte le regioni d'Italia si trovò più pienamente e più largamente delle altre dotata di strade, di scuole, di medici condotti e d'ogni altra comunale provvidenza, è appunto quella che fra tutte quante ha il massimo numero di Comuni piccoli e piccolissimi... Beata la Sicilia, che non ha ancora le strade, né le condotte mediche, né le scuole! Ma mentre i Comuni lombardi ragguagliano, l'uno per l'altro, solamente 358 abitanti, quelli di Sicilia ne ragguagliano un numero 18 volte maggiore (6881). E mentre in Lombardia la superficie, divisa per Comuni, dà solamente 8 Km^2 per ciascuno, in Sicilia ne dà 72. Questo è ciò che si chiama un plesso robusto Il plesso comunale della Sicilia sarebbe dunque 18 volte più robusto ed efficace che il Comune lombardo?

« No, signori, la mole non è la vita! ».

E aggiungeva che l'aumento continuo della prosperità, specialmente in Lombardia, si deve alla molteplicità dei Comuni, alla mutua loro dipendenza, a una più larga padronanza delle cose proprie, a un più libero uso della ragione e della volontà nei propri affari.

E' un errore — egli notava — che l'efficacia della vita comunale debba farsi maggiore colla incorporazione di più Comuni in un solo, vale a dire, con una larga soppressione di cotesti plessi nuovi della vita vicinale.

E col suo stile lapidario commentava: « Meglio vivere amici in dieci case che vivere discordi in una sola! ».

In uno studio ricco di vera erudizione, Gabriele Rosa, uno scrittore repubblicano quasi dimenticato, ma di grande dottrina, che Cattaneo ebbe a collaboratore nel suo *Politecnico* e tenne carissimo, faceva rilevare che i Comuni più piccoli d'Italia risultano nelle regioni alpine e intorno ai laghi lombardi, d'onde uscirono nel medio evo i fabbricatori delle cattedrali, i lanaioli, i fabbri più industri, dove tuttavia sono i migliori agricoltori, le popolazioni più sveglie ed attive.

E citava il caso del romito Comune di Bagolino, fra Brescia e Trento, che fino al 1796 aveva assemblee generali delle Vicinie, un Senato di 20 vecchi originarii, un Consolato annuale di 12 reggenti a sorte, due per ogni due mesi, e delegava 2 al Consiglio generale di Valle Sabbia. Tutti erano militi — ed eleggibili a 25 anni; — al Console e al Notaio era necessaria « la contumacia » di due anni. Il Consiglio ogni anno nominava 2 Sindaci revisori di conti; 3 giudici di pace sedenti ogni sabato; 6 estimatori dei danni; l'esattore dei molini, dei forni, delle multe; il pesatore; i mugnai, il campanaro, il serbatore dei pegni, i campari, le guardie delle selve, due procuratori dei pupilli, due pacieri, 6 amministratori della beneficenza, 3 fabbricieri, un notaio. Allora quel Comune oltre boschi, selve, pascoli, possedeva seghe, mulini, un forno pel ferro, osteria, prestino, macelleria, spezieria.

« Era come uno Stato, un *township americano*, ed ignorava il disordine attuale ».

Commentando la legge del 20 marzo 1865, *Gabriele Rosa* ne notava il soverchiante spirito di accentramento, con la minaccia all'autonomia dei piccoli Comuni e rilevando la tendenza di questi ad associarsi spontaneamente per la condotta medica, per l'esattoria, per arginature, costruzioni di

ponti, pel segretario ecc. ammoniva: « Secondiamo questo spirito federale. Studiamo il modo di venire in aiuto dei piccoli Comuni, onde, senza perdere il beneficio storico e sociale dell'autonomia, possano bastare alla soddisfazione dei molti carichi loro imposti dal progresso della civiltà, dalle necessità politiche ».

Comuni urbani

Come si dovrà provvedere invece per l'amministrazione dei *Comuni urbani*? Secondo il nostro pensiero, per molti, anzi — si può dire — per la maggior parte dei Comuni urbani, potranno rimanere ancora gli organi creati dalla legislazione italiana: *Sindaco, Giunta, Consiglio*, ma per i grandi Comuni, che, per il numero degli abitanti, per la imponenza delle attività industriali e commerciali, per la estensione territoriale, hanno assunto una decisiva importanza nella vita politica, sociale, economica della Nazione, si impongono altre soluzioni al problema.

« Nel Comune di Vello, scriveva ancora Gabriele Rosa, sempre nel 1876, tutti gli abitanti (228) partecipano all'amministrazione ed a quella si educano. A Napoli con mezzo milione di abitanti, la massima parte non sa di amministrazione, perché gli 80 eletti a formarvi il Consiglio comunale, sono troppo lontani dal popolo, il quale anche li vota con pochi de' suoi.

« Vello ha un amministratore o consigliere ogni 15 persone. Napoli ne ha uno ogni 6250.

« Così non accadeva quando le città grosse erano suddivise per vici, per rioni, per quartieri, per contrade, per sestieri, con subordinate amministrazioni per le vie secondarie, per lo armamento, per lo stato civile, per la pulizia ecc. ».

Nel giugno 1871, dopo le grandi catastrofi della guerra e della Comune, Pay e Passy proposero di salvare l'amministrazione di Parigi dividendola in 20 circondari ed in 80 quartieri, ognuno con proprio Sindaco con speciali uffici per lo

stato civile, per i matrimoni, per le elezioni, per l'istruzione, per la pulizia locale ecc.

In Italia c'è un solo caso di speciale provvidenza per un grande Comune: e riguarda la città ed il Comune di Roma, per cui con D. L. 28 ottobre 1925, n. 1949, convertito in legge il 16 giugno 1927, n. 1113, venne istituito un *Governatorato*, seguendo però il concetto opposto a quello che inspirò i legislatori francesi e che noi vorremmo applicare ai grandi Comuni italiani.

Non bastano più, per la complessa vita locale di questi gli organismi complicati: bisogna decentrare, snellire gli uffici, semplificare le norme, rendere agile l'attività e tutto questo si può ottenere solo con una riforma profonda, che accolga i voti e difenda gli interessi dei cittadini.

L'organizzazione del Comune

Il Comune sarà « governato » in Repubblica dal *Consiglio Comunale*, il quale sarà eletto dai cittadini.

Nel seno del *Consiglio* saranno eletti il *Sindaco* e la *Giunta Comunale* i quali avranno funzioni direttive dell'attività Comunale ed esecutive delle deliberazioni consiliari.

Con quale metodo elettorale sarà eletto il *Consiglio*?

Con il metodo che sarà ritenuto più adatto alla schietta espressione della volontà popolare.

Rappresentanza organica e rappresentanza proporzionale

Comunque siano costituiti gli organi dei Comuni, il *sistema rappresentativo* dovrà attuare almeno, per quanto è possibile, questo principio: *Tutti gli interessi legittimi dovranno essere rappresentati nei Consigli del Comune e i cittadini dovranno poter influire sull'andamento della cosa pubblica.*

La *rappresentanza organica*, fondata sulla differenza delle professioni e quindi sulla differenza degli interessi professionali, deve rispecchiare la completa struttura del campo sociale e trovare la sua espressione — non solo nei Parlamenti — ma anche nelle assemblee comunali e regionali.

Tutto ciò presume naturalmente una organizzazione delle classi secondo le loro attività, materiali o intellettuali, per modo che tutti i diversi elementi sociali abbiano i loro rappresentanti.

Così pure nei Consigli comunali si dovrà ammettere la *rappresentanza proporzionale dei partiti*, in modo che non un solo partito con una lievissima maggioranza riesca — come spesso avviene — ad occupare tutti o quasi tutti i seggi consigliari, ma le diverse correnti della opinione pubblica abbiano la loro rappresentanza, proporzionalmente alla loro forza numerica.

E' un principio questo ormai accettato dalla coscienza dei popoli civili e già accolto nella legislazione di molte nazioni democratiche.

Municipalizzazione dei pubblici servizi

La municipalizzazione dei servizi pubblici è uno dei mezzi efficaci di eliminazione del monopolio capitalistico. Con essa si toglie a Società, ad imprese e ad individui l'esercizio di servizi pubblici dal quale traggono utili spesso vistosi, con danno del pubblico che di quei servizi usufruisce e senza vantaggio del Comune che li concede.

Con la municipalizzazione si deve raggiungere l'intento della riduzione del *costo* del servizio, e di un *guadagno* per il Comune. Gli esperimenti fatti in tutti i paesi del Mondo e quelli fatti anche nel nostro sono chiara indicazione della via da percorrere.

Senza esporre le idee che potranno ispirarne la riforma, è opportuno conoscere la legge italiana. Essa avvierà alla conoscenza dell'istituto.

Quando il ministro Giolitti propose e fece approvare la Legge 29 marzo 1903, n. 103, sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, egli dichiarò esplicitamente che aveva inteso dare norma giuridica a quanto in fatto era già praticato dai Comuni.

E, invero, per l'art. 162 della legge comunale e provin-

ciale allora in vigore, i Comuni potevano esercire dei pubblici servizi in economia.

La legge del 1903, pur mantenendo l'esercizio in economia, ha introdotto per i servizi municipalizzati il principio dell'*azienda speciale*, con amministrazione e bilancio autonomi, sebbene la commissione amministrativa e il direttore delle aziende debbano essere nominati e il bilancio e i conti approvati dal Consiglio Comunale. Gli amministratori e il direttore delle aziende municipalizzate sono responsabili dell'andamento delle aziende stesse, in via civile e in via amministrativa: questa è una conseguenza logica dell'autonomia dell'azienda, così come ne è conseguenza il fatto che il direttore la rappresenta di fronte ai terzi; che i membri della commissione amministrativa devono esser nominati fuori del Consiglio Comunale ed essere tecnicamente competenti e che lo scioglimento del Consiglio comunale non porta seco quello della Commissione amministrativa.

La legge del marzo 1903 elenca 19 servizi pubblici che possono essere *segnatamente* assunti ed esercitati direttamente dai Comuni.

Di questi i più importanti sono: la costruzione di acquedotti e la distribuzione d'acqua potabile; l'impianto e l'esercizio dell'illuminazione pubblica e privata; la costruzione e l'esercizio di tranvie, di mulini, di forni normali; l'impianto e l'esercizio di farmacie; la produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica ecc. Quattro servizi pubblici poi possono essere municipalizzati con diritto di privativa: i trasporti funebri, gli stabilimenti di macellazione, i mercati pubblici, le pubbliche affissioni.

Naturalmente tale elencazione è soltanto *dimostrativa*, poiché ogni altro servizio può essere municipalizzato, purché interessi la generalità degli abitanti.

In modo particolare poi la legge 27 febbraio 1908 ha autorizzato i Comuni ad intraprendere la costruzione di case e di alberghi popolari. Quale sviluppo possa e *debba* avere questa applicazione del metodo della municipalizzazione è superfluo dire. Sarà per esempio, con la creazione, di grandi

istituti autonomi che sarà risolto razionalmente e seriamente il problema della casa *per tutti*.

Consorzi e aziende intercomunali

La soluzione di molti problemi comunali sarà sempre possibile con l'istituto del *Consorzio*. Esso giova ai piccoli Comuni. L'utilità è stata riconosciuta anche dalla legislazione italiana. Essa ammette il Consorzio per l'ufficio del Segretario, e trova spesso pratica applicazione nel servizio di esattoria, in quello sanitario, in materia di strade, di igiene pubblica, di irrigazioni, di bonifiche, di porti, ecc.: in molti casi è anche coattivo.

L'applicazione più interessante e importante dell'istituto del Consorzio è quella fatta dall'art. 22 della legge di municipalizzazione, per cui più Comuni, anche di provincie finitime, possono costituirsi in Consorzio per assumere direttamente l'impianto e l'esercizio di quei servizi, che siano di comune interesse.

Questo principio — scriveva nella sua relazione alla legge del 1903 l'on. Angelo Maiorana — apre nuove e larghe vie all'attività comunale e forse prelude a una riforma dello stesso nostro sistema amministrativo.

Scuola d'amministrazione

Abbiamo appena *tracciato* il profilo del libero Comune che noi vagheggiamo.

I lettori, tra i quali speriamo saranno molti giovani, integrino e completino la schematica esposizione, con ricerche e con studi, approfondiscano l'esame dei problemi e delle questioni particolari.

Si prepareranno per essere i buoni e competenti *reggitori* del Paese nel prossimo domani.

Il Comune è una scuola eccellente di amministrazione.

E' nel Comune, diceva il Tocqueville, che risiede la forza dei popoli. E il Saredo aggiungeva:

« Con le libertà locali, aperta la via alle legittime ambizioni, vi sarà meno febbre per cercare altre lotte. E la pratica dell'amministrazione, insegnando ai cittadini ciò che significa governare, li renderà più competenti e più imparziali a giudicare l'opera del governo. Le libertà locali sono dunque un corso sempre aperto in cui s'impara ad amare l'ordine, la temperanza, la stabilità ».

APPENDICE

La civiltà dei Comuni Italiani del medio-evo

« Il Comune si può dire l'essenza della civiltà del medio evo, il germe della moderna; essa ha sviluppato il sentimento individuale, e la libertà sociale, che ora è divenuta la base della libertà politica. Ove ha fiorito il Comune, ivi le arti, le lettere, le scienze ed il commercio son fioriti; ove il Comune è perito, ivi la civiltà si è smarrita.

« Nella storia delle repubbliche italiane si può dire che è rappresentata tutta la storia della civiltà del medio evo; in esse solamente si è sviluppato pienamente il Comune, distrutto nel resto d'Europa ».

PASQUALE VILLARI

* * *

« Le repubbliche italiane del medio-evo possono essere considerate come delle grandi *case di commercio*... Nel seno delle repubbliche italiane hanno avuto nascita le arti più ingegnose e le dottrine finanziarie più avanzate, di cui la storia faccia menzione in quel tempo ».

GIROLAMO ADOLFO BLANQUI

L'importanza delle organizzazioni operaie negli antichi comuni

« Quando le migliori città d'Italia erano fatte *cadaveri*, e i fondi già ubertosi non avevano quasi più valore, e li scorrevano pascendo le cavalle de' militi longobardi, i *magistri comacini* sul Lario, i *casseleri* nelle isole venete, i *fabbri* a Pisa, a Brescia ed altrove, serbavano il sacro fuoco dell'intelligenza e della forza sociale. Laonde il popolo d'Italia incominciò a risorgere a vita novella nelle città più industri o per traffici di terre e di mare, o pe' fiumi, o per manifatture, o per l'antica e tradizionale coltura de' campi connessa

indissolubilmente alle alte industrie ed ai commerci. E quelle città che meglio progrediscono nell'organismo delle arti, furono pure le antesignane della cultura, della forza, della libertà d'Italia, e fari cui miravano incessantemente i popoli del bel paese ne' loro conati per vincere gli ostacoli interni ed esterni ad esplicarsi e progredire ».

E poichè i vecchi Sodalizi, le *fralie*, le *scole*, le *consorterie* « quando *colle libertà erano fiorenti le città d'Italia e le loro arti* » discutevano liberamente i loro statuti, eleggevano i proprii reggitori, rivedevano i conti sociali, organizzavano le loro milizie ed il loro governo, Cattaneo aggiunge: « Quello era esercizio continuo di *regime rappresentativo*, e da esso si mantenne nel popolo delle città d'Italia quella tenace tradizione di libertà e di governo di sè, che va operando le meraviglie de' giorni nostri, e che sin qui fu male conosciuto da molti politici stranieri, e da alcuno de' nostri ».

CATTANEO

I lavoratori nei Comuni del medio-evo

Quali fossero le condizioni economiche dei lavoratori nei Comuni dice Achille Loria, l'economista illustre che fu, in Italia, uno dei più autorevoli divulgatori delle dottrine di Carlo Marx. Egli scriveva nel suo *Problemi sociali contemporanei*: « E' certo che durante il medio-evo, nelle nostre città repubblicane, il benessere del lavoratore ha raggiunto altitudini non più toccate dappoi ».

Il Regio Prefetto

« L'idea d'*imprefettare* l'Italia potè nascere alle falde del Monte Cenisio, ma non sosterrebbe la discussione sulla cima del Campidoglio. Roma non iscambiò mai l'unità con l'uniformità ». Così scriveva Giuseppe Montanelli cattolico e repubblicano (come il Tommaseo) allorchè il Minghetti progettò il suo, *castigato*, ordinamento delle regioni.

Il Montanelli sperava che l'Italia *imprefettata* potesse essere sottratta all'opprimente sistema. Vana speranza!

« Illusione dei nostri migliori, scrive il Macaggi. L'Italia, salito il Campidoglio in quel modo che ha cantato il Car-

ducci, è *imprefettata* più che mai. Anzi il prefetto è sempre l'arco di volta del regime monarchico!...

« Per espresse disposizioni di legge, che formano la spina dorsale del nostro organismo amministrativo, il prefetto *deve essere informato delle convocazioni* del Consiglio comunale e del relativo ordine del giorno, *può intervenire* a tutte le sedute del Consiglio o farvi intervenire qualunque dei suoi impiegati, *può ordinare* al Consiglio di radunarsi e fissargli il giorno e l'ordine del giorno, può *sospendere il sindaco e proporne al Governo la sostituzione*, può *delegare i commissari* a fare per tre mesi le funzioni di ufficiale governativo che il sindaco non adempiesse regolarmente.

« La firma del prefetto è necessaria al Comune sulle cartelle di debito e su ogni altro titolo nominale o al portatore: gli è necessaria per abbreviare il termine ordinario fra le due riunioni richieste a deliberare mutui, per rendere esecutivi così i ruoli dei contribuenti come qualsiasi contratto (che ove superi le ottomila lire deve essere previamente esaminato dal Consiglio di prefettura).

« Il prefetto *può ordinare* a spese del Comune tutte le indagini che crede necessarie sulla gestione del Comune, *verificare la regolarità dei servizi degli Uffici comunali* ed inviarvi commissari per la spedizione degli affari in ritardo.

« ...Per l'art. 3 della legge comunale il prefetto deve provvedere alla esecuzione delle leggi, vegliare sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni ed in caso di urgenza prendere i provvedimenti che creda indispensabili nei diversi rami di servizio. I signori prefetti hanno inteso questo articolo così largamente che in virtù di esso hanno soppresso giornali, imposto ai medesimi di non fregiarsi d'un dato colore (l'« Unità Cattolica »), sciolto circoli e società politiche ed economiche con divieti ai membri loro di non mai più ricostituirle in eterno: e la Cassazione ha applaudito a siffatta interpretazione.

« E non sono questi se non i sommi capi dell'ingerenza che il Governo esercita, per mezzo del prefetto, in tutti i servizi comunali ».

I difensori delle norme ora riassunte giustificavano il dispotico regime affermando la necessità del controllo continuo

del Governo sui Comuni. esposti secondo essi alle peggiori deviazioni.

Ebbene mentre è cosa certa che se le Amministrazioni comunali fossero state sottoposte *al controllo dei cittadini* si sarebbe assicurata la retta loro amministrazione ed è, così, storicamente dimostrato che la vigilanza prefettizia a nulla è servita là dove le amministrazioni furono infeudate ai partiti amici del Governo e dal Governo protetti!

Così fu (citiamo un caso clamoroso) per il Comune di Napoli come rivelarono le famose inchieste Saredo ed Astengo le quali furono disposte... per virtù del controllo *cittadino* rappresentato dal giornale repubblicano *Il 1799* e dal socialista *La propaganda*.

« Napoleone Colajanni, scrive il Macaggi, ha documentato in un opuscolo che il maggiore mafioso in Sicilia è stato il Governo ».

Il Macaggi concludendo scrive: « La storia della tutela governativa sulle amministrazioni locali dovrebbe avere insegnato abbastanza ».

Il Commissario prefettizio

Estremamente interessante è la macchietta amministrativa del commissario.

Il nostro diritto comunale conosceva d'antico la figura del commissario regio che, previa relazione motivata del Ministro e con successiva comunicazione alle Camere, assume il governo del Comune con poteri delimitati per contenuto e per tempo. Ora (1) lo hanno soppiantato con un semplice commissario prefettizio, di cui nessuna legge dice che abbia la rappresentanza del Comune, di cui nessuna legge definisce i poteri. Un commissario di prefettura, circondato di minori garanzie, avrebbe potere più lato del commissario regio, mentre dall'altra parte nulla può fare senza il prefetto. Così le più grandi, illustri e progredite città d'Italia al pari dei più piccoli e dispersi Comuni rurali, sono di tanto in tanto amministrate dal prefetto per mezzo d'un suo commissario.

(1) Il Macaggi scriveva nel 1914.

A costruire la nuova figura giuridica (si dice così alla tedesca) del commissario prefettizio con la rappresentanza e tutti i poteri del Comune gli interpreti di prefettura accostano il disposto della nuova legge del 1904 sulla rinnovazione biennale dei Consigli per terzo (la quale di commissari non parla), con certe disposizioni della legge comunale. La nuova figura verrebbe fuori dal raffronto di una disposizione legislativa nuova con una vecchia. A una legislazione vigente viene applicata l'industria sottile onde gli archeologi del diritto, avvicinando frammenti di una legislazione estinta, ne divinano i segreti.

Così il commissario prefettizio con quel po' di attribuzioni sarebbe stato introdotto nella nostra legislazione per isbieco ed implicitamente, senza discussione, senza pure che gli organi legislativi se ne accorgessero. Un caso di generazione spontanea, o a dire più vero, Tiburzi, riapparso sotto il palamidone di Dronero, ha recato proditoriamente quest'altra ferita al nostro diritto pubblico.

Ma la nuova legge giolittiana fu tratta alle più impensate conseguenze. Un commissario prefettizio che resse per quattro mesi la città di Genova compilò il bilancio pel 1905 e la Giunta provinciale subito lo approvò; sicchè il nuovo Consiglio, nominato a mezzo gennaio, non aveva da fare altro quell'anno se non lasciare che la Giunta municipale applicasse il bilancio fatto dal prefetto per mezzo del suo commissario e approvato dalla giunta provinciale presieduta da esso prefetto. Anzi il commissario del signor prefetto insediò i nuovi eletti del popolo dicendo loro candidamente che faceva un po' di relazione della sua amministrazione perchè così era il suo beneplacito, non perchè ci fosse obbligato, come sarebbe stato un commissario regio qualunque.

Secondo i giuristi governativi (l'Alfieri li chiamerebbe storcileggi) quando un Consiglio comunale è sciolto perchè ridotto a meno d'un terzo dei suoi membri, la rappresentanza del Comune passa nel prefetto che lo amministra per mezzo d'un suo commissario. I poteri di questo, non determinati espressamente dalla legge, non si esemplano su quelli del commissario straordinario o regio, come suggerirebbe il buon senso. Piccolo autocrate, ha poteri sconfinati; non gli è pre-

fisso tempo nè limite alla sua amministrazione. E' il paradosso amministrativo.

E' una nuova usurpazione del potere centrale, di cui il prefetto è strumento, sulle autonomie locali. Ed è naturale e logico. La nostra è costituzione ottriata. Il potere regio, che ha la stessa giustificazione *a priori* che ha il potere imperiale russo, concede, quando crede i tempi maturi liberamente imponendo limiti a se stesso. Ma non rinunzia alla sua supremazia che gli viene da Dio.

Il decentramento e le libertà locali sono malinconie della democrazia, dei Cattaneo, dei Montanelli, dei Rosa. L'accentramento è una proprietà ineluttabile del principato.

Il sistema amministrativo cesareo e giacobino che la monarchia, nella improvvisazione del suo impianto, aveva trasportato dalla Francia imperiale, non è stato migliorato dal legislatore italiano legiferante in Roma, patria del diritto.

Quasi non passa anno che non si trovi la necessità di rabberciare la legge comunale e provinciale, che era tanto tempo durata intatta nella sua veste succinta del 1865. E' come quelli orologi che sono sempre a rimpendulare.

Pare che il legislatore italiano, smesse le dande del babbo francese, siasi poco a poco reso impotente a legiferare. Si direbbe un uomo colpito di atassia che vorrebbe muoversi e crede muoversi, e non si muove; o di gutta serena, che appare veggente e non vede. In tanto splendore di progredita scienza giuridica che ci viene di Tedescheria!

Si direbbe che la dea Roma, la quale secondo Enotrio dorme

Poggiato il capo al Palatino augusto
fra il Celio aperte e l'Aventin le braccia,

si vendichi della profanazione infertale dai moderni pigmei che osano ornare delle statue dei giureconsulti romani il palazzo da essi apprestato a certa loro giustizia sfiancata e cenciosa. A chi legge certe riforme della procedura penale e civile, la legge sulle farmacie ed altre, i momenti della terza Italia sembrano colti da un'aura di follia (1).

GIUSEPPE MACAGGI

(1) Dallo studio: *Decentramento politico e amministrativo*, Roma, Libreria Politica Moderna, 1914. (Esaurito).

BIBLIOGRAFIA

CALDARA E.: *Il Comune e la sua amministrazione*. Milano, Federazione Biblioteche Popolari.

CALISSE C.: *Storia del diritto italiano*. Firenze, Barbèra.

CERONI G.: *Il Comune*. Ancona, Tip. Lucifero.

COLAJANNI N.: *Istituzioni municipali*. Piazza Armerina, Pansini.

GHISLERI A.: *Lo Stato italiano e il problema del decentramento*. Roma, Libreria Politica Moderna.

GHISLERI A.: *La questione meridionale nella soluzione del problema italiano*, Roma, Libreria Politica Moderna.

GIOVANNINI A.: *La municipalizzazione dei pubblici servizi*. Roma, Tip. Nazionale Bertero.

MACAGGI G.: *Decentramento politico e Amministrativo*. Roma, Libreria Politica Moderna.

MARIANI E.: *Piccola Enciclopedia amministrativa*. Milano, Hoepli.

ORLANDO V. E.: *Principî di diritto amministrativo*. Firenze, Barbèra.

PICCIONI P.: *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*. Roma, « Il Corriere dei Comuni ».

PICCIONI P.: *L'Amministrazione locale*. Torino, U.T.E.T.

ROSA G.: *Feudi e Comuni*. Brescia, Malaguzzi.

SALVATORELLI: *L'Italia comunale*. Milano, Mondadori.

SISMONDI S.: *Storia delle Repubbliche Italiane dei secoli di mezzo*. Capolago, Tipografia Elvetica, 1843.

VALENTI: *Unità politica e decentramento amministrativo* (Rivista d'Italia, luglio 1919).

VILLARI P.: *I primi due secoli dell'Storia di Firenze*. Firenze, Sansoni, 1893-94.

ZANOBINI G.: *Diritto amministrativo*. Milano, Giuffrè, 1942.

ZUCCARINI O.: *Esperienze e soluzioni - Stato liberale - Stato fascista - Stato repubblicano*. Roma, Libreria Politica Moderna, 1925.

Resoconti dei Congressi del Partito Repubblicano (1897-1922).

INDICE

AL LETTORE . . . . . Pag. 3

IL COMUNE IN ITALIA — Dalle origini all'Unità nazionale . . . . . » 5

IL COMUNE NEL REGNO SABAUDO . . . . . » 12

La costituzione dell'Amministrazione comunale secondo la legislazione italiana prefascista . » 13
L'Amministrazione comunale . . . . . » 14
Il Consiglio Comunale . . . . . » 14
La Giunta . . . . . » 16
Il Sindaco . . . . . » 17
Impiegati e salariati comunali . . . . . » 18
Finanza e contabilità comunale . . . . . » 19
Entrate comunali . . . . . » 20
La sovrimposta . . . . . » 22
Spese comunali . . . . . » 23
Bilancio comunale . . . . . » 24
Vigilanza e tutela dei Comuni . . . . . » 25
Amministrazioni straordinarie del Comune — Comuni insolventi . . . . . » 27
Il Commissario prefettizio . . . . . » 27
Scioglimento del Consiglio comunale — Commissario regio . . . . . » 28
Le elezioni municipali — Elettorato . . . . . » 29
Eleggibilità . . . . . » 30
Liste elettorali . . . . . » 31
Operazioni elettorali . . . . . » 31

LA LOTTA PER LE RIFORME . . . . . » 33

IL COMUNE NEL REGIME FASCISTA . . . . . » 37

Il Podestà . . . . . » 37
La Consulta municipale . . . . . » 39
Il Segretario comunale . . . . . » 39

IL COMUNE IN REPUBBLICA . . . . . Pag. 41
Il diritto municipale . . . . . » 41
Che cosa deve essere il Comune . . . . . » 42
La grande funzione del Comune . . . . . » 42
La competenza del libero Comune . . . . . » 43
L'autonomia . . . . . » 44
Libertà d'azione del Comune . . . . . » 44
Vigilanza e controllo cittadino . . . . . » 45
Libera scelta dei magistrati comunali . . . . . » 45
Responsabilità dei pubblici amministratori . . » 46
La base finanziaria . . . . . » 47

DELLA COSTITUZIONE DEL COMUNE . . . . . » 47
Comuni urbani e Comuni rurali . . . . . » 47
Comuni rurali . . . . . » 48
Comuni urbani . . . . . » 51
L'organizzazione del Comune . . . . . » 52
Rappresentanza organica e rappresentanza proporzionale . . . . . » 52
Municipalizzazione dei pubblici servizi . . . . » 53
Consorzi e aziende intercomunali . . . . . » 55
Scuola d'amministrazione . . . . . » 55

APPENDICE . . . . . » 57
La civiltà dei Comuni italiani del medio-evo . . » 59
L'importanza delle organizzazioni operaie negli antichi Comuni . . . . . » 59
I lavoratori nei Comuni del medio-evo . . . . » 60
Il Regio Prefetto . . . . . » 60
Il Commissario prefettizio . . . . . » 62

BIBLIOGRAFIA . . . . . » 65

LA COLTURA POLITICA

Volumetti di 80-128 pagine in 16° piccolo con chiare trattazioni di questioni e problemi politici, economici, sociali.

GIUSEPPE RENSI

FORME DI GOVERNO
DEL PASSATO E DELL'AVVENIRE

È un mirabile studio sulla monarchia e sulla repubblica. Esso espone, discute, chiarisce idee, confuta errori e pregiudizi, indica la soluzione del problema dell'ordinamento dello Stato. Lettura fondamentale in questo momento veramente storico nel quale la *questione istituzionale* è posta e deve essere risolta dalla informata e consapevole coscienza degli Italiani.

Elegante volumetto: L. 7

P. INGUSCI - I. FEDELI

ORDINAMENTI COSTITUZIONALI IN EUROPA E IN AMERICA
INGHILTERRA - ITALIA - FRANCIA - SVIZZERA RUSSIA - STATI UNITI D'AMERICA

Gli ordinamenti sono esposti in chiari e precise esami.
Alcuni scritti in appendice illustrano l'esposizione degli ordinamenti.
Per essi il lettore potrà valutare, giudicare, orientarsi.

Elegante volumetto: L. 10

ITALO PAULI

VERSO LA GIUSTIZIA SOCIALE

Limpida esposizione della dottrina politica, economica, sociale della scuola repubblicana italiana. Un libro per gli studiosi e per i giovani.

Copertina con disegno di W. CRANE

Elegante volume in 16° piccolo: L. 10

ARCANGELO GHISLERI

LA QUESTIONE MERIDIONALE

NELLA SOLUZIONE DEL PROBLEMA ITALIANO

E' la rivelazione del problema meridionale e di quello... *nazionale*. Dall ordinamento dello Stato dipende la soluzione dell' annosa questione e di tutte le altre questioni regionali.

Un elegante volume in 16° grande: L. 10

ARCANGELO GHISLERI

LO STATO ITALIANO

E IL PROBLEMA DEL DECENTRAMENTO

Un elegante volume in 16° grande: L. 10

ARCANGELO GHISLERI

IL FALLIMENTO DEL PARLAMENTARISMO IN ITALIA

Un elegante volume in 16° grande: L. 10

Sono due studi i quali illuminano problemi che si imporranno nel momento in cui si dovrà organizzare il nuovo Stato italiano Chiunque concorrerà alla grande opera dovrà avere idee chiare le quali non si improvvisano, ma si elaborano e si perfezionano con la meditazione e la discussione. La lettura del volume del Rensi su le forme di governo, sarà bene integrata dalla lettura degli studî del Ghisleri.

Una pubblicazione preziosa:

GIUSEPPE RENSI - ARCANGELO GHISLERI

RIVOLUZIONE E CONTRORIVOLUZIONE
NELLA RECENTE STORIA D'ITALIA

Col risveglio dei Partiti popolari dopo lo stato d'assedio e le varie repressioni del 1898 si diffuse in una parte della democrazia italiana *«la strana illusione, che fosse possibile nella forma e composizione dello Stato italiano l'avvento al governo del partito democratico,* senza sottintesi e senza equivoci *e con la possibilità di far valere tutte le sue idee e con esse tutti i suoi uomini».* L'illusione conquistò i democratici: conquistò molti socialisti e vane furono le opposizioni al cieco e dissennato indirizzo di tante forze popolari. Oppositori, tra gli altri, nobilissimi: *Arcangelo Ghisleri* e *Giuseppe Rensi.* Essi diedero la dimostrazione della *condanna storica dell'illusione!* La monarchia, impiantata in Italia *contro la democrazia* non poteva snaturarsi e non poteva aprir la via all'instaurazione della democrazia!

In questo volume sono raccolte superbe pagine che rivelano l'errore di ieri e illuminano il cammino ai partiti popolari di oggi. E' premessa una *introduzione* di G. CONTI che ricorda il momento storico e politico nel quale gli scritti furono pubblicati.

Elegante volume in 16° grande: L. 12

LAMBERTO SIVIERI

I SAVOIA

DALLE ORIGINI ALLA FINE

Questo libro poteva essere intitolato: *I Savoia svelati* o portare titolo che ne esprimesse il contenuto sostanziale. *Sostanziale*, perchè mentre ogni pagina è la rettifica di una leggenda o la rivelazione di una bruttura, il libro non è un *pamphlet*. L'Autore ha esposto fatti e documenti sperduti in cento pubblicazioni in una sintesi brillante e toccante, ma esatta: cioè storica.

Elegante volume di circa 160 pagine
Lire 25

ROMA — Società Anonima Poligrafica Italiana - Maggio 1944

LIBRERIA POLITICA MODERNA
in Roma . . L. 15
fuori Roma L. 18
ESENTE DA AUMENTO

1 / 3 / 56.1
0.4

MASSIMO GIANNINI

LE COSTITUENTI NELLA STORIA

DOCUMENTI SOCIALISTI

S. A. EDITRICE "AVANTI!" • MILANO - ROMA

5. DOCUMENTI SOCIALISTI

MASSIMO GIANNINI

LE COSTITUENTI NELLA STORIA

S. A. EDITRICE "AVANTI!„ • MILANO - ROMA

HARVARD UNIVERSITY LIBRARY
COOLIDGE FUND
L. C. MISSION - 1946

DIRITTI RISERVATI

MICROFILMED
AT HARVARD

Il nome di Costituente evoca reminiscenze famose, quali l'Assemblea Costituente francese del 1789, o quella nordamericana del 1787. La maggior parte delle persone crede anzi che queste siano le sole assemblee costituenti della storia. Sia prima che dopo, si sono avute invece molte altre assemblee costituenti.

L'Assemblea Costituente è un'*assemblea dei rappresentanti del popolo,* convocata con il compito specifico di fissare la *costituzione di uno Stato.* A differenza delle assemblee legislative ordinarie, quali, per esempio, la Camera dei Deputati, i Senati, le Diete, ecc., l'Assemblea Costituente è una assemblea straordinaria, la quale, terminata l'elaborazione della costituzione ed instaurati gli organi costituzionali previsti nella costituzione medesima, cessa dalle sue funzioni e si scioglie.

Nella storia dei popoli le assemblee costituenti segnano quindi momenti di grande solennità.

Vi sono certe costituzioni che prevedono in modo esplicito delle assemblee costituenti; in altri casi le assemblee costituenti sorgono o per forza

rivoluzionaria, o per una promessa esplicita dei governi, (com'è nel caso attuale per il popolo italiano); o infine per redigere la prima costituzione di uno stato, come avvenne nello scorso dopo guerra, per i nuovi stati sorti dal conflito.

Vediamo ora, prima di altra cosa, anche per avere un'idea più concreta di come si svolgono i lavori di un'assemblea costituente, le due più importanti assemblee costituenti che finora si sono avute, e cioè quella nordamericana e quella francese. Queste assemblee si tennero in condizioni storiche eccezionali.

L'ASSEMBLEA COSTITUENTE NORDAMERICANA

L'Assemblea statunitense del 1787, più propriamente chiamata « Convenzione costituzionale », si riunì a Filadelfia in seguito a invito diramato da Washington ai tredici Stati che componevano allora la Confederazione nordamericana. L'anno successivo a quello della loro dichiarazione d'indipendenza (4 luglio 1776) dall'Inghilterra, gli Stati dell'America del nord si erano uniti in una Confederazione. La Confederazione aveva vissuto però una vita disordinata, sorretta soprattutto dalla convergenza dei comuni interessi nella lotta contro il Regno d'Inghilterra, e dall'autorità di personalità eccezionali, come Washington. Per questo, dopo dieci anni, si sentì il bisogno di stringere più fortemente i legami che univano i

vari stati. Riuniti a Filadelfia, i rappresentanti dei tredici stati discussero a lungo, e stesero la costituzione da cui nacquero gli Stati Uniti d'America.

Questa ha subìto via via vari cambiamenti, ma ancora oggi negli Stati Uniti è in vigore la Carta costituzionale, elaborata dalla Convenzione, e approvata il 15 giugno 1788. Essa è per quei tempi un atto profondamente rivoluzionario e costituisce il primo documento di libertà e di democrazia del mondo moderno, e da essa trasse fondamento appunto quello che suol denominarsi lo Stato moderno; lo stato cioè che muove dal popolo e non già da un sovrano che opera per virtù propria, com'erano gli stati europei di quel tempo — eccettuata la Svizzera e la Gran Bretagna.

L'ASSEMBLEA COSTITUENTE FRANCESE

Altrettanto rivoluzionario fu il carattere dell'Assemblea Costituente francese. Essa nacque in tutt'altro modo. Re Luigi XVI, costretto da un insieme di eventi e spinto dal consiglio di alcuni ministri, indisse, con propria ordinanza, le elezioni per gli Stati generali. Gli Stati generali erano un'assemblea delle tre classi sociali: nobiltà, clero e il cosiddetto Terzo Stato, che riuniva borghesi e proletari. Tale Assemblea, che esisteva da antico tempo e aveva avuto poteri vari — prevalentemente consultivi — non si riuniva ormai più dal 1614.

Gli Stati generali si adunarono il 5 maggio 1789 a Versailles; parlò il re, poi il ministro Necker, con un'unica relazione sulle disastrose condizioni finanziarie del Regno.

Senonchè il Terzo Stato voleva ben altro che discutere le imposte e il bilancio! Ognuno degli inviati aveva portato con sè dei grossi incartamenti (*cahiers*), con tutte le rivendicazioni dei propri elettori.

Il giorno successivo iniziarono i lavori, e il Terzo Stato, eludendo la questione dell'ordine del giorno, esclusivamente finanziario-economico, pose la questione pregiudiziale del modo di votazione: si doveva votare per Stato o per testa?

Si aprì allora una discussione che durò oltre 40 giorni: nobili e clero resistevano sulle proprie posizioni: votazione per Stato. In tal modo, uniti, avrebbero sempre posto in minoranza il Terzo Stato. Questo insisteva invece sulla sua tesi, della votazione per testa, essendo numericamente prevalente.

Infine, soprattutto per opera di Siéyés, il Terzo Stato, dopo aver lanciato un ordine del giorno in cui faceva constatare di rappresentare da solo il 96 % della nazione francese, (cioè, praticamente, tutta la nazione), il 17 giugno 1789 si proclamò « Assemblea Nazionale ».

Di fronte a questo atto rivoluzionario, molti membri del clero passarono al Terzo Stato. Il re, per impedire le adunanze, fece chiudere le sale di

riunione. L'Assemblea generale si riunì allora nella sala detta del gioco della Pallacorda, e giurò di non separarsi se non dopo aver dato alla Francia una nuova costituzione.

Ciò era avvenuto il 20 giugno. Il 23 il re riunì gli Stati generali e pronunciò un discorso in cui richiamò l'assemblea all'osservanza dell'ordine del giorno, stabilì la votazione per Stato, e richiese la separazione immediata dei tre Stati. I primi due obbedirono, il Terzo Stato non obbedì, e rimase riunito, dichiarando che avrebbe ceduto solo alla forza. Di fronte al pericolo di una rivolta generale, il re cedette, e il 27 giugno 1789 i primi due « Stati » si unirono al terzo; l'Assemblea Nazionale si proclamò « Assemblea Costituente ». Con ciò essa voleva significare che solo ad essa spettava il potere di emanare una nuova Costituzione.

L'Assemblea Costituente nel corso dei suoi lavori, la notte del 4 agosto 1789 proclamò aboliti i diritti feudali; il 26 agosto emanò la famosa « Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino ». In seguito elaborò una Costituzione, che fu firmata da Luigi XVI il 14 settembre 1791. Questa Costituzione istituiva un governo di ministri responsabili e un'Assemblea Legislativa, elettiva con elezioni di secondo grado.

Oltre la Costituzione, l'Assemblea discusse e approvò altre leggi fondamentali: nel campo dell'amministrazione locale furono istituiti i Dipartimenti e i Comuni, con cariche elettive; furono

istituiti il giudice di pace, i vari tribunali, la Corte di Cassazione, in base al principio di uguaglianza giuridica; il sistema tributario fu tutto rifatto: furono istituite l'imposta fondiaria e l'imposta di ricchezza mobile; furono aboliti tutti gli intralci alla economia borghese esistenti nei vecchi sistemi. Insomma, come si vede, furono introdotti degli istituti, che, più o meno ampiamente modificati, durano ancora oggi.

L'Assemblea Costituente si sciolse il 30 settembre 1791, cioè dopo quasi due anni e mezzo di lavoro. Il 1° ottobre entrava in vigore la nuova Costituzione e con essa l'Assemblea legislativa.

Questa durò, come tutta la Costituzione del 1791, meno di un anno. Il 10 agosto 1792 essa fu sospesa, e si costituì un « Consiglio esecutivo » che preparò una nuova Assemblea Costituente.

Essa prese il nome di « Convenzione costituzionale », e si aprì il 20 settembre 1792; dichiarò la repubblica ed emanò successivamente prima la Costituzione del 1793, poi quella del 1795.

IL POTERE COSTITUENTE

1) - La Convenzione statunitense fu dunque la elaborazione di un patto con cui degli Stati liberi si unirono in uno Stato federale; l'Assemblea Costituente francese, un organismo che nacque spontaneamente da un'assemblea — gli Stati generali — che era stata convocata con un programma assai più limitato.

Il nome di assemblea costituente è francese. Esso è una delle tante locuzioni di gusto legalistico, che i numerosi avvocati e giureconsulti componenti il Terzo Stato introdussero nella terminologia giuridico-politica moderna.

L'importanza delle due Assemblee Costituenti, statunitense e francese, risiede nel fatto che con esse fu proclamato e trovò attuazione, sia pure parziale, uno dei princìpi fondamentali dello Stato moderno; forse il fondamentale: che *lo Stato emana dal popolo.*

Tale principio che ha subìto in seguito insidie, e anche involuzioni, e che non sempre ha trovato adeguata attuazione, sembra oggi riprendere più ampio vigore, integrato dalle realizzazioni delle aspirazioni socialiste.

Partendo da tale principio, e dalle attuazioni parziali che esso ha avuto nel secolo scorso, il pensiero giuridico moderno ha elaborato una particolare dottrina, quella del « potere costituente ». È una dottrina ancora non molto chiara, per una certa qual eterogeneità delle ricerche. Nelle sue linee fondamentali, essa afferma che in qualsiasi società, organizzata in rapporti sociologicamente stabili, esiste un potere fondamentale, quello di costituirsi le proprie strutture formali, ossia di darsi una veste giuridica definita entro cui organizzare le proprie forze: questo potere fondamentale è appunto il potere costituente. Il potere costituente non è uno dei poteri dello stato, se si

prende lo stato in senso stretto, come apparato di organi mossi dalla volontà di persone determinate — i governanti — (stato-persona, secondo la terminologia giuridica); ma è un potere supremo, originario, che spetta allo stato in senso largo, come insieme di persone componenti una società stabile, (quello che, giuridicamente, suole denominarsi stato-ordinamento), ossia del popolo.

Trattandosi di una delle più difficili teorie giuridiche, non è il caso di soffermarvicisi più a lungo. Tale dottrina è volta a mostrare che le costituzioni debbono muovere dal popolo, ed esprimerne gli orientamenti: se questo fondamentale presupposto non è soddisfatto, si produce una frattura fra costituzione e realtà politica. Dalla frattura possono sorgere anche pericolose conseguenze, qualora si vengano a produrre, per cause svariate, delle forze sociali per le quali le costituzioni storiche non hanno predisposto gli strumenti per tenerle a freno, oppure per incanalarle verso uno sbocco naturale.

Noi, in Italia, abbiamo un esempio tipico di ciò, poichè lo statuto del 1848, che fu non già discusso ed elaborato da rappresentanti del popolo, ma « ottriato », ossia elaborato da un sovrano, fino ad allora effettivo ed unico titolare della sovranità stessa, cominciò subito a cedere in alcune sue parti fin dai primi anni della sua applicazione; si prestò poi a tutti gli esperimenti, da Cavour al fascismo, poichè era concepito in termini così lar-

ghi che, con poche varianti, si poteva adattare a tutto.

2) - Il nostro Statuto del 1848 non conteneva alcuna norma relativa all'esercizio del potere costituente. Era cioè una di quelle costituzioni che si denominano, secondo una terminologia in voga, flessibili, in quanto possono essere modificate da qualsiasi legge comune, senza bisogno di particolari procedure a garanzia della volontà del popolo. Solo il fascismo, introducendo la categoria delle leggi « costituzionali », che dovevano essere approvate da un organo di partito divenuto un organo statalizzato, il c. d. gran consiglio del fascismo, modificò la nostra costituzione, da assolutamente flessibile in relativamente flessibile.

Vi sono invece molte altre costituzioni nelle quali il « potere costituente » è accordato per esplicito riconoscimento.

Queste costituzioni muovono dall'archetipo statunitense, al quale altri se ne sono aggiunti in seguito.

La Costituzione statunitense dedica alla revisione della costituzione l'intero suo capo V. Essa affida al Congresso, che è l'unione delle due Camere, un ruolo fondamentale in materia di revisioni costituzionali.

Sono previste due vie:

1) Su domanda dei due terzi delle due Camere, il Congresso propone gli emendamenti della costituzione ai singoli stati membri.

2) Su domanda dei poteri legislativi di due terzi degli Stati, il Congresso convoca un'Assemblea Costituente (convenzione costituzionale) la quale propone gli emendamenti della costituzione ai singoli Stati membri. Gli emendamenti proposti divengono parte integrante della costituzione appena ratificati dai tre quarti degli stati, secondo procedure varie, stabilite di volta in volta.

È noto che, seguendo l'una o l'altra delle due vie, finora la Costituzione statunitense ha subìto 19 emendamenti.

L'archetipo statunitense contempla due metodi di revisione costituzionale: Assemblea Costituente, o unione delle due Camere (Congresso), con poteri di costituente.

Dal primo metodo è derivato quello che suol denominarsi l'archetipo belga: per le revisioni della costituzione le due Camere emanano una dichiarazione in cui constatano l'opportunità della revisione, indi si sciolgono automaticamente. Le nuove Camere, una volta elette, siedono come Assemblea costituente, la quale delibera con speciali maggioranze.

Secondo l'archetipo francese invece non è necessario lo scioglimento di diritto delle due Camere. Dopo la dichiarazione di opportunità della revisione, le Camere si uniscono in un unico organo, che si denomina Assemblea nazionale, il quale deve anche decidere secondo speciali maggioranze.

Vi è poi l'archetipo svizzero, che è oggi fra i più perfetti. Esso distingue revisione totale e revisione parziale della Costituzione. La prima esige una domanda di 50.000 cittadini elettori, oppure la deliberazione di una delle due Camere. È indetto quindi un *referendum:* se il risultato di esso è affermativo, sono sciolte le due Camere e rinnovate. Le due nuove Camere siedono come Assemblea costituente. In caso di revisione parziale, la procedura è più dettagliata: comunque vi è sempre il *referendum* del popolo.

Le altre costituzioni seguono o seguivano qualcuno dei detti archetipi, o forme miste. Prima del conflitto del 1939, *ben 41* erano le costituzioni che prevedevano speciali Assemblee costituzionali, o unioni di Assemblee parlamentari con poteri di costituente. È da tener presente che tra le rimanenti costituzioni la maggioranza stabiliva speciali procedure per le emanazioni delle leggi costituzionali anche senza giungere alla Costituente.

LE ASSEMBLEE COSTITUENTI NELLA STORIA

1) - Oltre le due grandi Assemblee Costituenti già ricordate, nello scorso secolo e in questo, prima della guerra del 1915, vi furono varie assemblee costituzionali.

Il nome esplicito di Costituente fu usato per alcune fra le varie Assemblee che si tennero nella

sfortunata Spagna. Le Cortes di Cadice, da cui uscì la celebre costituzione del 1812, non ebbero tale nome, anche se sedettero come Costituente. Subentrata la reazione, con un regime assolutista, solo coi torbidi che seguirono la morte di Ferdinando VII, e più precisamente nel 1837 (rivoluzione di La Granja), furono convocate le Cortes Constituyentes che elaborarono la costituzione del 18 giugno 1837. Trionfata di nuovo la reazione, ancora con la rivoluzione di Espartero, altre Cortes Constituyentes elaborarono la Costituzione nel 1854. Essa non potè entrare in vigore. Nel 1868 il gen. Serrano, in seguito alla quarta rivoluzione, convocò le Cortes Constituyentes che diedero la costituzione monarchica temperata del 1869. In virtù di essa, Amedeo di Savoia fu chiamato sul trono di Spagna. Allorchè questi abdicò, nel 1873, fu proclamata la repubblica, ma la nuova Costituente fu stroncata dalla controrivoluzione monarchica del gen. Pavia (3 gennaio 1874), dalla quale uscì la Costituzione reazionaria ottriata, di Cánovas di Castillo.

Essa rimase in vigore, in sostanza, fino al 1931, e fu una delle principali cause della rovina della Spagna.

L'Assemblea Costituente belga ebbe il nome di Congresso nazionale. Essa fu convocata dal Governo provvisorio, e sedette dal 10 novembre 1830 al 7 febbraio 1831; il testo della Costituzione era

stato già studiato da vari comitati e, com'è noto, divenne uno dei principali modelli costituzionali dello stato costituzionale dello scorso secolo.

Anche la Bulgaria ebbe un'assemblea costituente, la c. d. Assemblea di Tàrnovo, del 1879, che sedette due mesi, e redasse la costituzione. Appena questa fu entrata in funzione, si riunì la « Grande Assemblea » straordinaria e temporanea, comprendente un numero di membri doppio dell'Assemblea ordinaria, che ha, in sostanza, poteri costituenti. La prima Grande Assemblea elesse re Alessandro di Battenberg. Una seconda Grande Assemblea, nel 1881 (Assemblea di Sistovo), e una terza, nel 1883, modificarono la costituzione, adeguandola agli avvenimenti nel frattempo svoltisi — soprattutto il raggiungimento della completa indipendenza della Bulgaria.

L'Assemblea di Tàrnovo è interessante, in quanto fu stabilita da un trattato internazionale (trattato di Berlino, 13 giugno 1878). Alla Turchia, vinta dalla Russia, fu ingiunto di costituire il Principato vassallo di Bulgaria, e fu stabilito che la costituzione del Principato sarebbe stata fissata da un'Assemblea di notabili, che fu appunto quella di Tàrnovo.

La Romania come stato sorse nell'anno 1859 dall'unione dei due principati autonomi di Moldavia e Valacchia, avvenuta a seguito di votazione

separata per l'elezione dello stesso principe, Cuza. Essa fu come la Bulgaria un principato vassallo della Sublime Porta. La costituzione del nuovo stato fu elaborata nel 1866 sul modello della costituzione belga del 1831.

Fu Assemblea Costituente, quella francese del 1848, che nata tra una rivoluzione popolare (febbraio) e una guerra civile (giugno), instaurò la seconda repubblica borghese. Nel 1875, dopo la sconfitta francese e presidente Mac Mahon, la Camera francese sedette con poteri di Assemblea Costituente, emanando quelle leggi costituzionali che hanno retto la Francia fino al 1941. Più volte però, in tale periodo, fu proposto in Francia di convocare una regolare Assemblea Costituente, specie allorchè più acute furono le crisi dello Stato.

Un'Assemblea Costituente ebbe anche il Portogallo nel 1910. Essa fu convocata dal governo provvisorio di Teofilo Braga, in cui fu proclamata la repubblica, in seguito alla rivoluzione scoppiata a Lisbona il 4-10-1910.

Fra le Assemblee Costituenti dello scorso secolo sono però da ricordare soprattutto, per il loro significato, le due che non ebbero alcun seguito, per le reazioni che prevalsero, e cioè la Costituente romana del 1849, e l'Assemblea nazionale tedesca di Francoforte del 1848.

Sull'assemblea costituente romana, non è il caso di soffermarsi troppo, trattandosi di fatti ormai noti. Dopo la sconfitta piemontese e l'armistizio di Salasco (9 agosto 1848), prevalsero in Italia le correnti federaliste-democratiche sulle correnti federaliste neo-guelfe e su quelle moderate monarchiche. Si iniziò, o meglio, sotto certi aspetti, si ripropose con maggior cura la campagna tendente alla convocazione di una costituente nazionale: intervennero nel dibattito di idee, tra gli altri, Montanelli e Rosmini. Nel frattempo, Roma si era sollevata, e la « Suprema Giunta di Stato » indiceva l'Assemblea Costituente romana; essa si riunì e il 9 febbraio 1849, proclamò decaduto il potere temporale dei Papi e istituì la Repubblica romana. L'intervento austro-franco-spagnolo la abbattè il 3 luglio 1849, dopo la magnifica difesa di Garibaldi. Anche l'idea della Costituente nazionale si frantumò sotto i colpi della « Restaurazione » e scomparve poi col prevalere del partito monarchico unitario, specie per opera di Cavour, Manin, Gioberti, La Farina e Pallavicini.

L'Assemblea Nazionale tedesca, che si raccolse il 18 maggio 1848 a Francoforte sul Meno (già sede della Dieta federale della Confederazione germanica), nacque in seguito al grande movimento liberale, che era, un po' dovunque, esploso in forma rivoluzionaria, e specie a Berlino e a Vienna. Anche in Prussia, ai primi di maggio, era stata con-

vocata un'Assemblea Costituente prussiana, che però non ebbe seguito, perchè Federico Guglielmo IV concesse spontaneamente la costituzione, e prorogò l'Assemblea. Comunque l'Assemblea nazionale di Francoforte, che sedè nella chiesa di S. Paolo, cominciò con l'emanare una legge del governo provvisorio del Reich, costituendo un « Vicario del Reich », che fu l'arciduca Giovanni d'Austria. Questi nominò un ministero e stette ad aspettare. Il 28 dicembre 1848 l'Assemblea emanò una legge in cui erano stabiliti i diritti fondamentali dei tedeschi. Ma non si potè tardare più oltre, perchè Austria e Prussia iniziarono una contesa tra loro, fuori dell'Assemblea, per stabilire a chi spettasse il titolo imperiale. Cosicchè dopo lunghissime discussioni, elaborata la costituzione, proclamato l'impero federale tedesco, allorchè la corona fu offerta al re di Prussia, questi non l'accettò, per timore dell'Austria. L'Austria frattanto ritirava i propri delegati, e nel 1852 l'Assemblea finiva dispersa dalle truppe prussiane, mentre la reazione trionfava ovunque. La strana Assemblea di Francoforte è assai interessante, perchè rappresenta il primo tentativo di raggiungere l'unità nazionale, e di realizzare un governo di popolo in una terra tanto travagliata da stirpi feudali.

Una Assemblea Costituente sedette anche a Vienna, nel periodo tra le due incursioni, del marzo e dell'ottobre 1848, prima che Vindischgrätz

fulminasse i liberali austriaci coi suoi cannoni.

2) Il periodo subito dopo la scorsa guerra mondiale fu, com'è logico, molto ricco di assemblee costituenti.

Quasi tutti gli Stati europei che sorsero ex novo dal conflitto, o che in seguito a questo si rinnovarono profondamente, ebbero delle assemblee costituenti, così: Polonia, Estonia, Lituania, Lettonia, Jugoslavia, Albania, Irlanda.

Fra gli Stati preesistenti, tennero assemblee costituenti il Belgio, la Grecia, la Turchia, la Rumenia, la Germania e l'Austria.

In altri Stati non ci furono assemblee costituenti in senso proprio, ma altre assemblee che si comportarono con i poteri di costituente. Così la Finlandia, e soprattutto l'U.R.S.S.

Le assemblee costituenti degli Stati di nuova formazione sono più che logiche. In Polonia, p. es.. si formò un Consiglio di Reggenza, indi un governo provvisorio con Pilsudski capo provvisorio dello Stato (14 novembre 1918). Il Governo provvisorio indisse le elezioni e convocò il 9 febbraio 1919 una Dieta Costituente. Questa assunse i poteri sovrani e, accettate le dimissioni del Governo provvisorio di Pilsudski, incaricò di nuovo Pilsudski stesso delle funzioni di capo dello stato e della formazione del nuovo governo, dettando insieme uno Statuto provvisorio.

I lavori della Costituente durarono fino al 17

marzo 1921, giorno in cui fu emanata la costituzione definitiva.

Quasi lo stesso avvenne negli ex Paesi Baltici: il Governo provvisorio convocò delle Assemblee Costituenti, che emanarono costituzioni provvisorie, e si sciolsero solo dopo aver posto termine alle costituzioni definitive. In Lettonia e in Lituania anzi ci furono persino due costituzioni provvisorie, una di emanazione del governo provvisorio (Consiglio nazionale), l'altra dell'Assemblea Costituente. I lavori di tali Costituenti durarono circa due anni.

In Turchia, dopo i moti nazionalisti che portarono in primo piano la figura di Kemal Pascià, si riunì, nel 1921, la Grande assemblea nazionale di Angora, che decise l'abolizione del sultanato ottomano l'1-11-1922 e proclamò la repubblica turca il 29-10-1923.

In Jugoslavia il capo dello Stato emanò il 12 febbraio 1919 una costituzione preventivamente elaborata da un comitato di giuristi. Senonchè il moto popolare portò all'Assemblea che emanò la costituzione del 28 giugno 1921 detta di S. Vito (Vidovdan). E' noto poi che tale Costituzione fu sospesa dai fascisti reazionari jugoslavi, che preferirono restare per quasi tre anni (1929-1932) addirittura senza costituzione.

In Albania, nel giro di otto anni, si giunse ad avere fin quattro Assemblee Costituenti.

L'U.R.S.S. si formò con dei veri e propri trattati tra la Russia e gli altri Stati sorti dallo sfacelo dell'Impero zarista; questi trattati furono compilati tra il 1920-1921, e diedero origine, nel loro insieme, all'Unione delle R.S.S. Indi il 30 dicembre 1922 la questione della Costituzione di un grande « stato di stati » fu portata al Congresso dei Soviet di tutta l'Unione, che fu il primo organismo federale. Esso elesse il Comitato esecutivo centrale, e gli altri organi costituzionali.

L'anno successivo, nel nuovo Congresso (17-25 aprile 1923), fu elaborato un progetto di costituzione federale, che fu approvato dal Comitato esecutivo dell'Unione nei primi di luglio, ed entrò in vigore il 6 luglio 1923.

Maggiormente vicini alla nostra situazione sono quegli Stati i quali già preesistevano, e rinnovarono la loro struttura con Assemblee Costituenti.

Cosí in Romania, ove, dopo l'annessione delle nuove provincie, si iniziò una vasta campagna per una revisione democratica della costituzione. Essa riuscì, e si tenne un'assemblea costituente, in base all'art. 127 della costituzione, il 26-27 marzo 1923. Dall'Assemblea venne fuori la nuova costituzione del 9 marzo 1923.

Peraltro le innovazioni della Costituente rumena non furono notevoli. Le questioni istituzionali fondamentali non erano neppure in discussione.

Notevole fu, invece, per le sue innovazioni, l'As-

semblea nazionale tedesca, detta di Weimar, dal luogo ove tenne la maggior parte delle sue riunioni. Essa fu convocata dal Governo provvisorio, dopo che Max di Baden, fin dal primo giorno in cui scoppiò la rivoluzione, e in cui aveva assunto la reggenza (9 novembre 1918), l'aveva promessa nel proclama che lanciò alla nazione. Il 25 novembre poi, i rappresentanti degli Stati che formavano la federazione tedesca (länder), convenuti a Berlino, avevano ribadito l'impegno della costituente. Il 30 novembre era stata emanata la legge elettorale per il Reich: che stabiliva il suffragio universale diretto, segreto, senza voti multipli e plurimi, senza voti preferenziali, secondo il criterio proporzionale (fu scelto il sistema d'Hondt), con liste bloccate presentate dai partiti e con possibilità di blocchi elettorali di partiti. Il Reich fu diviso in 36 collegi elettorali, che avrebbero eletto complessivamente 421 deputati: una media di un deputato per 150 mila abitanti.

Erano elettori tutti i cittadini tedeschi, maggiori dei 20 anni, comprese le donne e i militari; esclusi solo gli interdetti e gli alienati mentali civilmente riconosciuti.

Eleggibile era chiunque fosse cittadino tedesco da almeno un anno. I soldati alle armi elessero dei propri rappresentanti.

Le elezioni si tennero il 19 gennaio 1919, e diedero una preponderanza ai social-democratici (163 seggi), e al centro cristiano (91 seggi). L'assem-

blea si riunì il 6 febbraio a Weimar.

Esaurite le procedure interne, l'assemblea emanò una legge « del governo provvisorio » (10 febbraio 1919), ed elesse a presidente provvisorio del Reich, Ebert. Ebert costituì un governo, capeggiato da Scheidemann, i cui membri dovevano avere la fiducia dell'Assemblea Nazionale.

Fu approvata poi una « legge di transizione », il 4 marzo 1919, per regolare il valore e l'efficacia della vecchia legislazione del Reich, nonchè una legge sull'approvazione del trattato di Versaglia (9 luglio 1919).

Hugo Preuss ebbe l'incarico di redigere i progetti costituzionali, che furono lungamente discussi; la costituzione approvata entrò in vigore il 19 agosto 1919. Dopo di che l'Assemblea Nazionale, a norma del § 180 della stessa costituzione, rimase in funzione con i poteri di Camera dei deputati, finchè fu sostituita dalla Camera eletta secondo la nuova legge il 24 giugno 1920.

Quasi analogamente si svolsero le cose in Austria con l'Assemblea Costituente del 16 febbraio 1919. La Costituzione fu poi approvata il 1° ottobre 1920.

L'ultima Assemblea Costituente europea è stata quella spagnola. Allorchè il re indisse le elezioni amministrative, dopo nove anni che più non si tenevano, avvedutosi del risultato — furono eletti quasi tutti repubblicani — abdicò. Le Cortes Con-

stituyentes furono convocate dal governo provvisorio, che si era nel frattempo costituito. Esse si riunirono il 9 giugno, e da esse uscì l'interessante costituzione del 9 dicembre 1931, che poi fu travolta dalla reazione di Franco.

3) Con il nuovo periodo che si apre nel mondo, chiusa questa seconda guerra mondiale, si ha una ripresa di assemblee costituenti.

In Italia l'assemblea costituente è stata solennemente promessa dal D.L.L. 25 giugno 1944, numero 151, il quale, all'art. 1, dice:

« Dopo la liberazione del territorio nazionale, le nuove istituzioni saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un'assemblea per deliberare la nuova costituzione dello stato.

« I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento ».

RAGIONI DELLA COSTITUENTE ITALIANA

1. - All'attuale impegno di riunire un'assemblea costituente che decida della forma dello Stato italiano, si è giunti attraverso un lungo processo, i cui tempi, come sempre accade, si sono, verso la fine, accelerati.

Vi sono delle cause remote che sollecitano alla Costituente, e affondano fin nel vivo del nostro Risorgimento. Lo Stato italiano, nelle sue strutture e nella distribuzione delle sue funzioni, è stato

per lungo tempo, in sostanza, il Regno sardo in scala maggiore.

Orbene il Regno sardo, nel profondo rinnovamento che subì nel periodo dal 1848 al 1860, per impulso dei liberali, aveva ricalcato modelli di altri stati, perchè adottati da stati che erano i più politicamente evoluti dell'occidente.

Il nostro ordinamento delle amministrazioni locali fu ricalcato su quello francese; dalla Francia provenne anche il nostro sistema tributario. Per altre strutture amministrative, specie nel campo dell'economia, ci giovammo di modelli belgi, dalla Germania prendemmo gli ordinamenti creditizi. Ma oltre queste istituzioni amministrative, la cui importanza è preponderante nell'educazione civile dei popoli, anche nelle strutture costituzionali noi ci facemmo ad archetipi di altri Stati, principalmente belga e francese.

Lo stato italiano non seppe darsi così delle istituzioni idonee, atte a porre in essere i presupposti di una autentica democrazia. E difatti, fino alla prima guerra mondiale, l'Italia ebbe un regime che può dirsi parlamentare, liberale, ma non democratico: è questa una certezza di cui oramai si stanno persuadendo quasi tutti i nostri uomini politici.

Moltissime furono le voci che si levarono, in quel periodo, a denunciare lo stato deplorevole della nostra vita pubblica; anzi occorre ricordare che se le recriminazioni più motivate giunsero da parte socialista, i critici più acuti della degenera-

zione dello stato parlamentare in stato parlamentaristico furono proprio alcuni maestri liberali. Tuttavia tutti i moti e le voci che auspicavano e proponevano rinnovamenti costituzionali, si infransero contro il muro di una reazione sospettosa, che neanche le prove più evidenti riuscivano a smuovere.

Le libertà che, specie dopo gli inizi del secolo, furono concesse agli italiani, lo furono entro i limiti più ristretti: i buoni intendimenti governativi restarono sempre sulla carta.

Non erano certo i prefetti che potevano dare un'educazione civile al popolo, e nemmeno potevano assicurarla gli enti locali, imbavagliati e vigilati da tutti i lati; nè potevano sopperire le scuole, ispirate a principii che se potevano dare persone oneste, difficilmente davano cittadini preparati; nè la stampa, il cui costume, per lungo tratto, consistè quasi unicamente nel dimostrare che l'avversario politico era un corrotto e un corruttore.

Dopo la prima guerra mondiale venne ripreso con rinnovato ardore lo sforzo inteso a dimostrare che la nostra costituzione non esprimeva il vero sentire del popolo, che gli istituti ereditati non erano i più idonei. Il fervore dei programmi e la ricchezza delle istanze revisionistiche andarono in frantumi nel gran naufragio del fascismo.

Vi era quindi, anche prima del fascismo, una profonda « crisi dello stato ». Tutti ne parlavano.

Le istituzioni non seguivano lo sviluppo delle forze sociali.

Queste, molto in breve, le cause remote che oggi ci chiamano alla costituente. Lo Statuto ci fu concesso di « certa scienza » e « regia autorità ». Funzionò bene finchè il fiore della nostra gente, borghesi e proletari, tesero ogni loro sforzo ad uno scopo che era ben al di là dello Statuto stesso: l'unità d'Italia.

Quando questa si raggiunse, e l'Italia cominciò a vivere la sua dura vita quotidiana, il mezzo giuridico non rispose più bene. Si sarebbe potuto modificare, integrare, emendare; ma occorreva per ciò una sana democrazia; lo stesso Statuto non ne offriva i mezzi, ma anche questo si sarebbe potuto superare. Invece tutto fu vano.

Occorre dunque, alla fine, rompere questo cerchio.

2. - La « crisi dello Stato » che tutti lamentavano, dai partiti costituzionali ai socialisti, fu abilmente sfruttata dal fascismo. In moltissimi era insorta, anche se non era giustificata, una deplorevole sfiducia: gli uni dubitavano delle possibilità delle forze sociali a dar vita ai nuovi istituti; gli altri, viceversa, temevano che l'impeto eccessivo delle forze sociali stesse, producesse effetti troppo ultranei. A questi, e a coloro che in buona fede

auspicavano serie soluzioni della crisi stessa, il fascismo si presentò come il solutore.

Di che specie di soluzione si trattasse si vide poi. Il fascismo ebbe un'attitudine veramente unica, straordinaria. Quella di rivestire tutte le pelli conosciute della zoologia politica: ed alcune perfino fino allora sconosciute. È quindi, in numerosi casi, estremamente difficile dire quale linea assunse il fascismo.

Esso esordì con una serie di riforme, per le quali si appropriò di tutti i piani e di tutti gli studi che si erano venuti accumulando da tempo, per ogni ramo delle pubbliche amministrazioni.

Queste prime riforme furono fatte per acquistare a buon mercato un credito, di fronte alla borghesia, onde attirarla; il successo infatti non mancò.

Allorchè fu però instaurata la dittatura, tutte le strutture statali subirono dei cambiamenti ancor più profondi; ciò che più colpisce è come in questi cambiamenti il fascismo non ebbe mai una linea, a meno che non voglia chiamarsi linea, il principio di metodica soffocazione della libertà.

Questa mancanza di programmi fu uno dei più rilevanti profili del fascismo: il che lo portò a modificare continuamente, furiosamente: il suo motto fu « fare e disfare ». Certe amministrazioni, durante il fascismo, furono rifatte ben otto volte!

Dopo ventun'anni di legislazione fascista, lo stato italiano, visto panoramicamente, appare co-

me un mosaico che sia stato messo su da poveri *mentecatti*: abbiamo degli istituti arcaici accanto a istituti di estrema modernità; istituti ispirati a principii che, grosso modo, possono dirsi liberaloidi, accanto ad altri ispirati a principii, sempre grosso modo, socialistoidi: il tutto sotto un comune denominatore autoritario, in fatto e in diritto.

Ecco quindi una seconda ragione della costituente: stabilire delle linee ben chiare per venire a capo del caos che ereditiamo, e poter preparare la via alla ricostruzione.

3. - Se ci limitiamo al diritto costituzionale, ancor più evidenti divengono le ragioni che c'impongono la costituente. Lo Statuto del 1848 delineava un certo tipo di stato: la monarchia costituzionale. È questo un tipo di stato ormai di carattere storico, caratterizzato dal fatto che la sovranità spetta allo stato come tale, e i poteri supremi sono esercitati dal monarca, con la collaborazione degli altri organi costituzionali, ma entro i limiti stabiliti dalla costituzione. Per cui il Parlamento, pur promanando dal popolo, ha scarsissima voce politica, essendo il re solo ed esclusivo arbitro della nomina e della revoca del suo Governo.

Senonchè ben presto lo Statuto perse tale suo carattere e, soprattutto per via delle sue ampie lacune, si sovrappose ad esso una prassi, che trasformò lo stato italiano in una monarchia parlamentare. In essa il Parlamento, non più il re, è il

centro della vita costituzionale; con le sue deliberazioni, il Parlamento guida l'azione del Governo; il Governo deve avere la fiducia del Parlamento, ed è responsabile di fronte ad esso. Per cui, se la sua opera non è gradita al Parlamento, questi provoca le dimissioni del Governo. Il Capo dello stato — il re — è, di solito, tenuto in tal caso a chiamare a capo del Governo quello che è stato il capo dell'opposizione parlamentare. Può accadere però che il re giudichi il Parlamento non più rispondente all'opinione del Paese, e allora tiene in carica il vecchio Governo, scioglie il Parlamento e indice le elezioni. Il nuovo Parlamento poi indicherà il nuovo Governo.

Anche la monarchia parlamentare degenerò però in Italia, nel suo peggiorativo: la monarchia parlamentaristica: in essa il Parlamento eccedendo i limiti dei suoi poteri, finì con lo svolgere non una azione costituzionale, ma arbitraria e dittatoriale. La ragione principale di ciò va ricercata nella debole azione dei partiti, che non riuscirono ad organizzarsi, e si spezzarono, in gran parte, in clientele.

Vari espedienti furono proposti in Italia, per riformare il Parlamento. Alcuni proposero di tornare al modello parlamentare — di cui è esempio l'Inghilterra fino alla fine della prima guerra mondiale —. Altri pensarono di introdurre nuovi istituti. Inutile esporre come fallirono.

Dalla riforma elettorale del 1919, che introdusse

il sistema proporzionale, ci si aspettavano grandi cose. Ma fu proprio questa legge, secondo un'opinione diffusa, a favorire anzi il fascismo. Infatti, il Parlamento, che funzionava in numerosi gruppi politici, avrebbe impedito che in esso si formasse una maggioranza pronunciata, tale da dar luogo a un governo nettamente caratterizzato, e non frutto di compromessi, come sarebbero stati i governi di allora.

Comunque, in era fascista, allo Statuto si sovrappose una legislazione nuova, che mutò ancora le forme dello stato italiano in una autocrazia del capo del governo. Il Parlamento non contò più nulla, e il capo del governo era responsabile solo dinanzi al re. Come conseguenza poi il riconoscimento d'un solo partito, alcuni organi e istituti di questo, come il gran consiglio, la milizia volontaria, ecc., divennero perfino organi e istituti statali. Il partito stesso divenne poi un'istituzione costituzionale, dettò leggi accanto e contro lo stato, e piano piano giunse a controllare tutta la vita pubblica.

Gli altri organi costituzionali abdicarono ad ogni funzione e persero ogni valore: l'ordinamento corporativo fu una facciata tirata su per mascherare ogni sorta di interessi capitalistici, e non funzionò mai, perchè, al di là delle leggi scritte, dominava il dispotismo di un'oligarchia di gerarchi, che avevano di ogni legge disprezzo.

Chiuso il periodo fascista, è lecito quindi affermare che il bilancio generale della nostra esperienza costituzionale è negativo. Ciascuna delle forme costituzionali cui lo Statuto del 1848 ha dato luogo, è fallita. Nei periodi in cui la costituzione ha funzionato, ciò è accaduto per virtù o abilità di uomini, o per circostanze eccezionali della vita nazionale.

In questo bilancio negativo un insegnamento balza evidente: fallita la monarchia costituzionale in senso stretto, la monarchia parlamentare, la monarchia fascista, è chiaro che occorre trovare nuove e diverse forme per la organizzazione della vita pubblica.

Caduto il regime fascista, le vecchie strutture sono rimaste tutte in piedi, fino al momento in cui si costituì la Luogotenenza generale e il governo Bonomi. Da allora, in Italia, vige un governo provvisorio, ispirato in parte alla prassi costituzionale della vita monarchica parlamentare, in parte ai principii di un governo di salute pubblica. Praticamente siamo senza una costituzione, e la nostra vita costituzionale si svolge in un limbo costituzionale, secondo norme e principii di cui si ignorano i limiti di validità ed efficacia. Questo spiega perchè tante volte ci si trovi in situazioni in cui è sommamente controverso stabilire la costituzionalità o meno di certe misure.

Siamo, dunque, oggi, in un Paese in cerca delle sue forme.

Queste forme deve darci la costituente.

IL PROGRAMMA SOCIALISTA

1. - Più volte, nella precedente esposizione, ci è accaduto di accennare alla funzione negativa esercitata nella nostra vita pubblica dall'istituto della monarchia, nel corso della nostra storia nazionale.

Se noi consideriamo la monarchia parlamentare, ci rendiamo conto che in questa forma di governo la corona non è affatto — come credono molti — un organo di scarsa importanza. Il principio « il re regna ma non governa », ripetuto in buona e in mala fede, da molti, per spiegare o scusare l'inerzia regia, è esatto solo se lo si intende nei suoi termini esatti, che il re, cioè, se non governa, però *regna*. Regnare non significa solo ricevere gli ambasciatori, firmare i decreti come automi e per il resto pensare a sè. Regnare significa prendere le decisioni più importanti e più gravi della vita del Paese.

Nelle monarchie parlamentari, spetta infatti al re assicurare l'equilibrio della costituzione: il che egli fa risolvendo in sola e unica istanza i conflitti tra popolo, parlamento e governo. Se un parlamento sembra non corrispondere più ai sentimenti del popolo, spetta al Re decidere se mantenerlo ancora, oppure scioglierlo e indire le nuove elezioni. Se il governo è in conflitto col Parlamento, spetta al re decidere se revocare il Governo o se

sciogliere il Parlamento. Decisioni quindi veramente fondamentali.

Ora che cosa è avvenuto in Italia?

È avvenuto che le funzioni della corona si sono sempre di più affievolite, fino quasi a cessare del tutto. Re Vittorio Emanuele II possedette certamente un notevole buon senso, e più volte assolse bene la sua funzione: come quando riconfermò l'incarico a Cavour dimessosi con tutto il Gabinetto in seguito alle proposte Calabiane (4 maggio 1855), o quando dimise Lamarmora per la sua politica regionalistica (16 gennaio 1860), o come quando respinse le dimissioni di Minghetti presentate per la sfavorevole votazione della Camera sui progetti di nuove leggi fiscali (25 maggio 1874). Anche quando tentò esperimenti di politica personale [1° Ministero Rattazzi (3 marzo-8 dicembre 1862), progetti per la guerra del 1866, 2° Ministero Ricasoli e 2° Ministero Rattazzi (aprile 1867), 3° Ministero Menabrea (maggio-dicembre 1869), e così via], ebbe poi il buon senso di recedere tempestivamente, allorchè si accorse che le cose non andavano.

Con Umberto, in un periodo fra i più difficili della nostra storia, la Corona assunse invece più un colore politico venendo meno alle sue funzioni di regolatrice della vita costituzionale. Essa divenne un organo conservatore, carico di pregiudizi e di esitazioni.

Mentre da un lato essa perseguitò in tutti i modi i socialisti, dall'altro non ebbe la forza di rompere

il cerchio delle clientele che dominavano i pubblici poteri: per cui i moti popolari da un lato e gli « scandali », pubblici, si susseguirono quasi senza intervallo. I grandi progressi che la nazione fece in quel periodo furono fatti fuori del Governo e spesso anzi contro il Governo.

I tentativi di governo personale di Umberto si risolsero in fiaschi, aggravati dal perseverare del re in vie palesemente sbagliate.

Con il nuovo re Vittorio Emanuele III, la situazione politica peggiorò ancora. La monarchia si arrese a tutti i partiti che la vollero; essa trovò il suo uomo in Giolitti, e da lui fu spesso salvata nei momenti più difficili.

Quando nel 1915 il movimento interventista prevalse, la monarchia fu con quello, e respinse le dimissioni di Salandra.

Era logico che, sopravvenuta la violenza fascista, la monarchia non potesse fare altro che divenire fascista. Allora essa abbandonò ogni tutela dello stato, preoccupata solo di conservare se stessa. Si tratta di fatti arcinoti, perchè occorra ricordarli: ad ogni modo è utile rammentare che il re rifiutò di firmare il decreto di stato d'assedio nel 1922, solo dopo che Mussolini gli ebbe promesso l'intangibilità della corona; ed era almeno logico perchè nei movimenti socialisti e comunisti la Corona vedeva l'insidia maggiore e non un più potente afflato in atto, che sollecitava a un rinnovamento democratico dello stato.

Le leggi del 1925, 1926, 1928, che abolivano la libertà di stampa, di associazione, di parola, di pensiero, che scioglievano i partiti politici, che immettevano nello stato organi di partito, quali il gran consiglio del fascismo e la milizia, che costituivano la figura del capo del governo — primo ministro segretario di stato — come organo praticamente autocratico, furono firmate dal re, senza batter ciglio.

Mentre le leggi prevedevano, sulla carta, delle camere elettive, in pratica le camere furono di nomina governativa, e il re non solo non pensò mai a scioglierle (e lo poteva), ma accondiscese a tenere i discorsi della corona dinanzi a quei simulacri; nè mai protestò per tutte le violazioni di legge che si commettevano in ogni campo. Fu iniziata la campagna contro gli ebrei, e non si mosse; arrivò fino a firmare dei decreti in bianco, come avvenne per i nuovi codici; era ridotto insomma a un qualsiasi impiegato dello stato. Il re fu con i tedeschi, finchè furono i più forti, poi con gli Alleati, quando il rapporto di forze cambiò. Il colpo di stato del 25 luglio, mostrò quali poteri possedeva, e che non aveva mai usato.

Ma dichiarando che la guerra continuava, la monarchia perse l'occasione di restituire immediatamente al paese la sua libertà d'azione; il re avrebbe così rotto il legame che teneva legata la monarchia al fascismo e al nazismo, e avrebbe restituito l'Italia a se stessa. Invece tradì i suoi al-

leati di ieri, e lasciò l'Italia abbandonata: la fuga a Pescara costituisce il supremo atto d'infamia della monarchia sabauda. Col suo comportamento, la monarchia ha rivelato chiaramente di adattarsi ad ogni situazione politica pur di salvare se stessa.

Tutte queste ragioni, spiegano come il primo punto con cui il partito socialista si presenta alla costituente, sia la Repubblica. Non si può rispondere, come molti, che avere un re o un presidente di repubblica ha poca importanza: ciò è vero solo in teoria. In pratica, cioè nella distribuzione delle forze politiche, occorre vedere quella determinata monarchia e quella determinata presidenza di repubblica. Il partito socialista pone la questione non in astratto, ma in concreto: e in concreto « questa monarchia » è quello che è: l'ostacolo maggiore alla vera democratizzazione del Paese.

2. - Il secondo e il terzo punto del programma con cui il P. S. si presenterà alla Costituente sono la socializzazione delle aziende monopolistiche e la riforma agraria.

Non occorre molto per esporre le ragioni di queste proposte del partito socialista, alle quali anche altri partiti hanno più o meno aderito. Il fascismo è stato un ritorno in forze della reazione capitalistica borghese; erede di una tradizione antidemocratica, che nel nostro Paese ha avuto per esponente quasi tutta l'intera classe borghese. Il fascismo è sorto soprattutto per un convergere di in-

teressi di grandi plutocrati che guidavano aziende monopolistiche e di grandi proprietari agrari. E difatti, una volta al potere, il fascismo è diventato schiavo di essi; le aziende monopolistiche si sono sempre più ingrandite, assorbendo via via le aziende meno solide; i grandi proprietari terrieri hanno visti aumentare i propri vantaggi attraverso tutta una particolare politica che essi stessi concorrevano a tenere in vita.

Si è quindi verificato alla lettera ciò che Marx aveva previsto, l'ingigantirsi del capitale, e lo scadere del lavoro. I ceti medi, divenuti servi sciocchi dell'alto capitale, non compresero che i loro stessi interessi erano contro l'autocrazia plutocratica del fascismo, e collimanti invece con quelli dei lavoratori.

Anche in questo campo il fascismo manifestò tutto il suo vero aspetto fraudolento, perchè, con quelle ormai note manifestazioni di demagogia dei conservatori, mise su tutto un vasto clamore contro la plutocrazia, i latifondisti, le aziende giganti, e parlò continuamente di andare verso il popolo, di sollevare il tenore di vita dei lavoratori. Ma erano tutte parole: in realtà nessuno aveva il coraggio di toccare i latifondisti e i plutocrati. E così, con questo carnevale verbale, si è arrivati alla catastrofe.

LA NOSTRA PROSSIMA ASSEMBLEA COSTITUENTE

L'assemblea costituente sarà composta di uomini scelti da una libera elezione popolare. Le elezioni dovranno avvenire con la più rigida osservanza delle leggi, con pieno rispetto dei diritti altrui, e astensione dalle violenze di ogni sorta.

Il modo e le forme delle elezioni politiche saranno stabiliti da una legge che emanerà il governo in carica.

L'assemblea costituente sarà un organo sovrano; cioè nel senso che nessuno avrà e potrà avere un potere superiore al suo.

Appena insediata, l'assemblea costituente deciderà essa stessa sul da fare, in conformità dei suoi poteri sovrani. Il governo e tutti gli altri organi costituzionali cesseranno di avere forza propria, e rimarranno al loro posto, il primo con i poteri di un governo dimissionario, gli altri con poteri meramente provvisori. Spetterà poi all'assemblea costituente stabilire se il governo e gli altri organi dovranno rimanere transitoriamente, oppure, come è più logico, dovranno cedere il posto a un nuovo governo e a nuovi organi con funzioni temporanee — p. es. una Reggenza civile al posto del Luogotenente generale del Regno.

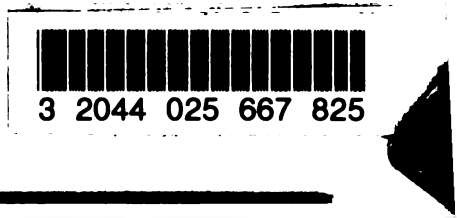
Regolata la questione del governo provvisorio, l'assemblea costituente passerà a discutere sul progetto di costituzione del nuovo Statuto; tutto ciò

secondo le regole interne che essa stessa vorrà stabilirsi. Tanto meglio se i partiti politici riusciranno a mettersi d'accordo previamente tra loro sui progetti in discussione.

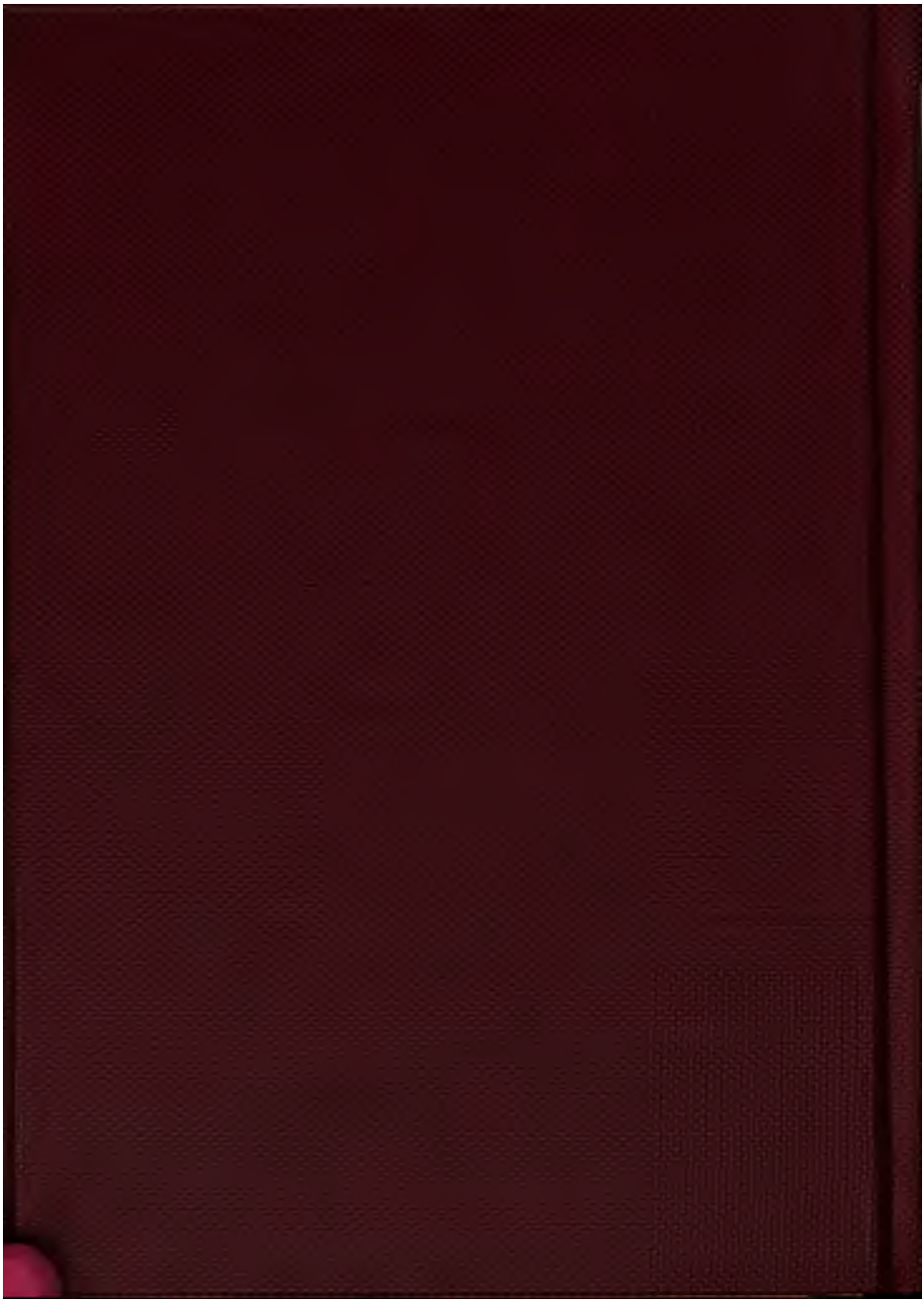
Esaurita la discussione ed emanata la nuova Costituzione, l'assemblea costituente passerà i propri poteri ai nuovi organi dello stato previsti dalla Costituzione da essa stessa approvata, e formati secondo le regole che essa stessa avrà stabilito. Il tempo e i modi del trapasso del potere saranno anche stabiliti da norme della stessa assemblea costituente.

Indi il nuovo stato italiano inizierà la sua vita.

PREZZO L. 15.—



This book should be returned to the Library on or before the last date stamped below.

A fine is incurred by retaining it beyond the specified time.

Please return promptly.